CMHC SCHL

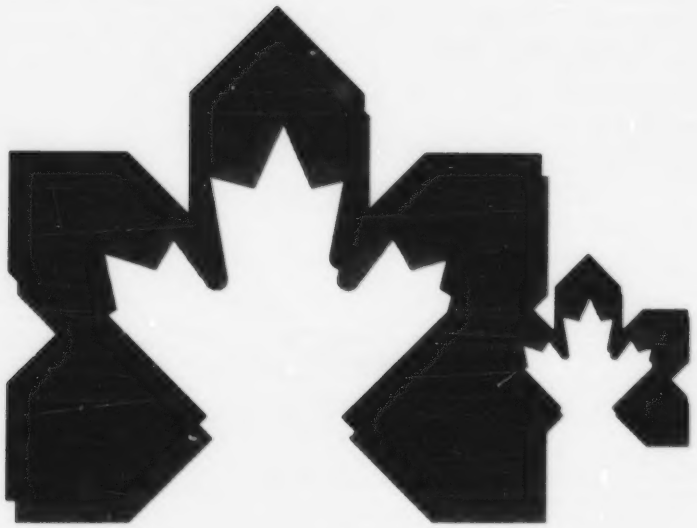
Helping to house Canadians

Question habitation, comptez sur nous

[redacted]

Program Evaluation Division

Division de l'évaluation de programme



Canada

91-00186/

EVALUATION OF THE FEDERAL CO-OPERATIVE HOUSING PROGRAMS

DRAFT SUMMARY REPORT

Program Evaluation Division

Canada Mortgage and Housing Corporation

September 1990

Ce rapport est aussi disponible en français auprès de la Division de l'évaluation de programme.

I INTRODUCTION

There are several reasons for conducting an evaluation of co-operative housing programs at this time.

As a condition in approving the new Co-operative Housing Program in 1986, Cabinet directed that a full evaluation of the program, including the validity of index-linked mortgages, be carried out and submitted to Cabinet before additional funding beyond the first five years is allocated.

In addition, because the Federal Co-operative Housing Program (FCHP) is experimental in its use of an innovative financing technique (the index-linked mortgage), a comparative evaluation of this program in conjunction with previous versions of co-operative housing programs would provide a useful basis for future policy discussions and consultations. The inclusion of earlier programs will allow the evaluation to determine the long-term costs and benefits accruing over the life of co-operative projects.

Further, it is the policy of the Office of the Comptroller General (OCG) and adopted by the Corporation that programs be evaluated on a periodic basis, usually over a five-year planning horizon. Given that the last evaluation of the Section 95 Non-profit and Co-operative Housing Program was completed in 1983, this version of the co-operative housing program is due for evaluation. The pre-1978 Section 61 Co-operative Housing Program was included in the Social Housing Review prepared in 1984 but has never been the subject of a separate evaluation.

A. Scope of the Evaluation

The evaluation of co-operative housing programs is restricted to the three unilateral federal programs which have been in existence since 1973 to financially assist in the development of co-operative housing. Earlier co-operative housing projects which were funded by the federal government as pilot projects will not be specifically reviewed. The relatively small number of co-operatives jointly funded under the post-1985 Non-profit Housing Program will be included in the evaluation for comparative purposes but will not be explicitly evaluated until a future date.

A number of issues common to all three versions of the co-operative housing programs have been developed and assessed as part of the evaluation process. However given that Sections 61 and 95 Co-operative Housing Programs are no longer active, much of the evaluation's emphasis for these two programs is on the management of the existing stock. Conversely, the new Federal Co-operative Housing Program has been active for a relatively short period of time, with the first projects committed in late 1986. The evaluation

therefore examines specific program design and delivery details associated with the new program. Program delivery is not addressed as an issue for the two earlier programs. As integral components of the Federal Co-operative Housing Program, the evaluation also examines other federal programs used in conjunction with the co-operative program. These include Proposal Development Funding, Rent Supplement and funding for community resource groups.

B. The Structure of the Canadian Co-operative Housing Movement[1]

The co-operative housing movement in Canada is multi-tiered. It comprises a national organisation of housing co-operatives, local, regional and provincial organisations which develop new co-operatives and provide services to existing ones, associations of people employed by co-operatives, and housing co-operatives themselves. Members of the national association join directly, or indirectly through membership in another organisation.

The movement is founded on democratic principles, so each member enjoys one vote in the organisations to which they belong directly.

a) The Co-operative Housing Federation of Canada[2]

The Co-operative Housing Federation of Canada (CHF) is the national association of non-profit continuing housing co-operatives and their support organisations. CHF's mandate is to support the development of non-profit continuing housing co-operatives in Canada and to ensure the viable operation of existing housing co-operatives. It was founded in 1968 by the Canadian Labour Congress, the Co-operative Union of Canada and the Canadian Union of Students.

CHF provides services to developing and existing co-operatives including technical consultation with co-operative development groups, creation of co-operative management educational materials, co-operative staff and volunteer instructor training, financial and management consulting and financial assistance, production of a quarterly co-operative news letter and bulk purchasing of services such as insurance. It also undertakes research and public relations on behalf of housing

---

[1] Communique, Co-operative Housing Foundation of Canada, May, 1988.

[2] A number of co-operatives funded under the NHA are not affiliated with the Co-operative Housing Federation and continue to operate outside this formal structure.

co-operatives and works with the federal government on the co-operative housing program.

Each member of CHF appoints one delegate as its liaison to the national association. Delegates convene annually at a general meeting to vote on policy matters and elect CHF's board of directors.

b) Provincial Confederations

Provincial confederations exist in Ontario and Québec. They act as vehicles for information sharing and provincial political action on issues affecting the sector. The Co-operative Housing Association of Ontario (CHAO) represents Ontario resource groups, co-operative housing federations and staff associations. CHAO and its members belong to CHF. In Québec, co-operative housing resource groups and federations have evolved differently. The resource groups are organised into six associations which liaise through the Coordination Nationale des GRTs. The five Québec federations belong to the Confédération Québecoise des Coopératives d'Habitation (CQCH). Informal links exist between CQCH and the Coordination Nationale des GRTs. Although the Québec federations, resource groups and resource group associations are members of CHF, the two confederations are not.

c) Co-operative Housing Federations

Co-operative housing federations are local associations of housing co-operatives. The federations train co-operative members to manage their projects independently, and they provide them with consultative services. They also provide co-operatives with a place to share information and exert political pressure.

Most federations are members of CHF and are represented on its operations committee. All federations receive their mandate from their member housing co-operatives, which convene annually or semi-annually to vote on policy matters and elect directors.

d) Co-operative Housing Resource Groups

Co-operative housing resource groups help people to organise and develop non-profit housing co-operatives locally. The development of large housing projects is a complex task that can take years. Resource groups provide specialised technical assistance throughout the development process. Services provided by resource groups fall into two broad categories: property development and membership development.

Co-operative housing resource groups participate in CHF at the annual general meeting and are represented on CHF's

development committee[1]. The committee meets twice yearly to advise the board of directors on issues relating to the development of new housing co-operatives.

In some areas, one organisation acts as both a resource group and a federation.

e) Housing Co-operatives

Housing co-operatives are incorporated, non-profit businesses organised by people who have joined together to provide their own housing through joint ownership.

Co-operatives are member-controlled organisations, and the people who occupy the housing owned by the co-operative corporation are its members. Unlike tenants in a traditional rental situation, each member has one vote in the operation of the co-operative. Every year the members elect, from among themselves, a Board of Directors to manage the business and affairs of the co-operative. Instead of rent, members pay a monthly housing charge to cover the cost of the mortgage, taxes and all operating expenses. There is no landlord, and housing charges rise only as costs increase.

Membership means joint ownership and control of one's housing. From the co-operative's inception, the members decide on design, development and policy. Later, they serve on committees responsible for activities including member selection, maintenance, finance and newsletters. Each member can run for election to the Board of Directors. All are asked to attend members' meetings. Staff or other professionals may be hired to handle specific problems, but the final decisions and responsibility rests with the members. Members do not individually own the units they occupy but lease them from the co-operative.

Co-operative housing which operates on a non-profit basis is designed to be affordable. It may not be bought or sold for profit.

Members of housing co-operatives have the right to permanent residency (security of tenure) as long as they respect the obligations of membership. Joint ownership eliminates the insecurity of the rental market by putting control of housing stock in the hands of resident members.

---

[1] A number of co-operative housing resource groups are not affiliated with the Co-operative Housing Federation and continue to operate outside this formal structure.

Each member has a vote in making decisions on matters such as housing charges, the election of directors and the rules and regulations members will be expected to follow.

Within the budget limits set by members, the co-operative seeks to provide the highest quality housing possible - both in initial construction and through continuing maintenance. Co-operatives are required, by government rules, to maintain capital reserves for the replacement of worn-out buildings and equipment.

C. Program History

The federal government's specific involvement in financing continuing co-operative housing formally began in 1973 with the introduction of a Co-operative Housing Program under Section 61 of the National Housing Act[1]. Although the federal government, through Canada Mortgage and Housing Corporation, funded a number of earlier pilot projects, it was not until June 1973 that a program was formally established for the specific purpose of financially assisting co-operative housing in Canada.

The Section 61 Co-operative Housing Program involved the provision of 100 per cent preferred financing directly by CMHC and 10 per cent capital contributions to co-operative housing groups. This financing was made available using the terms and conditions of Section 27 (Non-profit Housing) to construct, acquire or improve a housing project with the intention of providing housing to households who would occupy the housing as non-owners. The loan was at a preferred interest rate (initially 8 per cent) with an extended amortisation period of up to 50 years. In addition, Rent Supplement for low-income tenants was provided through Section 82(1)(b) of the National

---

[1] Changes to the numbering of all NHA sections were effected on December 12, 1988 by proclamation of the Revised Statutes of Canada, 1985. All references to the NHA in this report use the new section numbers. Old sections of the NHA and their corresponding new section numbers are:

OLD NHA SECTION	NEW NHA SECTION	SUBJECT
15	26	Limited Dividend
15.1	27	Pre-1979 Non-profit
34.18	61	Pre-1979 Co-op
36	74	CROP
37.1	76	Start-up (PDF)
40	79	Pre-1979 F/P Bldg Co-op
44	82	Rent Supplement
56.1	95	Post-1978 Co-op
58	97	Direct Loans

Housing Act and was cost-shared 50/50 with the respective provincial governments.

Amendments to the NHA in 1978 resulted in the introduction of a new Non-profit and Co-operative Housing Program under Section 95. Under this modified Co-operative Housing Program, primary responsibility for financing shifted to Approved Lenders with the mortgages written at existing market rates of interest and amortised over 35 years (typically in 5-year terms). Available financing remained at 100 per cent of eligible costs. CMHC's annual subsidy consisted of an amount which would bridge the gap between economic rent (rent which would have to be charged to break-even) and the low-end of market rent in year one plus an RGI component. This was accomplished through the provision of a subsidy on the mortgage interest rate. The maximum subsidy would reduce the effective mortgage interest rate to 2 per cent. Instead of Section 82(1)(b) Rent Supplement, low-income tenants in Section 95 co-operative housing projects receive rent-geared-to-income assistance through the ongoing Section 95 mortgage-financing assistance. A minimum 15 per cent of units are required to be provided on a rent-to-income basis providing there are sufficient funds in the subsidy pool to permit them to do so.

The new Federal Co-operative Housing Program (FCHP), introduced in 1986, relies on an innovative mortgage financing instrument called the Index-Linked Mortgage (ILM). Private lenders receive a guaranteed real rate of return after inflation for a period of between 30 and 35 years. As such, annual interest payments fluctuate annually depending on changes in the general economy-wide price level. Mortgage payments rise over the amortisation period at the rate of inflation less 2 per cent. Initial rents for the housing co-operative are set at market levels. Federal financial assistance initially bridges the gap between economic and market rents. Additional assistance to low income households takes the form of federally cost-shared Rent Supplement (minimum 15 per cent of units). Figure 1.1 summarises the main parameters of the three programs.

FIGURE 1.1
FEDERAL CO-OPERATIVE HOUSING PROGRAMS
PROFILE SUMMARY CHART

	Section 61 (1973-1978)	Section 95 (1979-1985)	Index-Linked Mortgage (1986-)
FINANCING:			
Mortgage Type:	100% EPM	100% EPM; usually NHA insured	100% ILM; NHA-insured with Stabilization Fund
Mortgage Origination:	CMHC direct	Private lenders; CMHC as lender of last resort	Private lenders
Amortization Period:	50 years	35 years	30 years planned; 35 years maximum
Term:	5 or 50 years	Market-determined (typically 5 years)	30 years planned; 35 years maximum
Interest Rate:	8 %	Market-determined	Market-determined; fixed real rate plus inflation
BASIC FEDERAL ASSISTANCE:	10% capital contribution earned over mortgage repayment period; Interest Reduction Grant to provide 8% interest.	Annual contributions to write-down mortgage interest rate to 2% over first 3 years; gradual step-out after 3rd year such that net mortgage costs increase 5% per year until full amortization is being paid.	Annually indexed inflation less 2% contributions if necessary to bridge gap between economic and market rent in year 1; assistance reduced after 15th year (one time reduction).
INITIAL OCCUPANCY CHARGE:	Net economic rent after assistance.	Low end of market rent	Market rent
ADDITIONAL TARGETED ASSISTANCE:	Subsidy/surcharge system where lower income occupants pay reduced occupancy charges; Rent Supp. also available to a max. 25% of units.	Existing subsidy pool used to reduce occupancy charges for lower income occupants. Rent Supp. available only if prov matches 95. Minimum 15% of units must be eligible for subsidy based on established rent-to-income scale.	Security of Tenure Fund for temporary assistance. Rent Supplement available for up to 50% of units in project by province. Originally 30% of units in project.
INCOME LIMITS FOR TARGETED ASSISTANCE:	Upper limit, Stats Can 2nd quintile of family income.	Those for whom project costs exceed 25%.	CNIT. Those for whom market rents exceed 30%.
COST CONTROLS:	Benchmark costs	MUPs	MUPs
RISK:			Stabilization Fund

D. Data Sources

In the course of this evaluation, a number of data collection and data compilation activities were undertaken:

a) Co-operative Resident Survey

A survey was completed of about 9,700 co-operative member/residents living in 300 co-operatives across the country. An 80 per cent response rate was achieved, which was critical given the need to compare the characteristics and opinions of RGI and non-RGI residents. The survey was conducted predominantly by mail with some telephone follow-up. In addition to collecting information on the characteristics of residents and their units/ co-operatives, data was also collected on co-operative management, quality of life and overall physical condition. The Co-operative Resident Survey was conducted by SPR Associates.

b) Co-ordinators/Managers Survey

Co-ordinators and/or managers of all 1,500 co-operatives in Canada were asked to complete a mail questionnaire covering the following topics: characteristics of the co-operative, market/demand for co-operative housing, management practices and manager characteristics, resident turnover and vacancy rates, co-operative condition and maintenance and co-operative services/community impacts. With mail and telephone follow-up, this survey also achieved an 80 per cent response rate. The Co-ordinators/Managers Survey was conducted by SPR Associates.

c) Physical Condition Survey

A survey was undertaken to establish the physical condition of a sample of 500 co-operatives across the country. This work included an examination of a sample of units, sites and buildings in these projects, the actual proportion of these inspected in a co-operative dependant upon the size of the co-operative. Also determined during the inspection was the cost of needed repairs and replacements. This survey is intended to provide reliable results at the national level only. The survey was conducted by CMHC inspectors.

d) ILM Risk Analysis Study

This study involved actuarial analysis applied to a specialised risk model and examined the potential risk of default and the required premiums for the Mortgage Insurance Fund (MIF) and the Federal Co-operative Housing Stabilisation Fund (FCHSF) using available program data. The study further examines the risk of default associated with alternative program designs. In addition, the study reviews the trade-off

between the level of supply assistance and the risk of default. The study was conducted by the Coles Group.

e) Federation and Resource Groups Survey

This survey covers federations and resource groups, including those not affiliated with the Co-operative Housing Federation of Canada. The total population is about 95 federations and resource groups and, with telephone follow-up, a 63 per cent response rate was achieved. The survey collects information on the characteristics of federations and resource groups and their views on a range of issues dealing with co-operatives. A separate section deals with the 1986 Federal Co-operative Housing Program.

f) Co-operative Case Studies

Twelve case studies were conducted across Canada to collect qualitative information to supplement and assist in explaining the quantitative information collected through the various surveys. Interviewers focused on the benefits of co-operative housing (i.e., member/resident involvement, resident control, resident training and education, security of tenure, income mix/social integration, community impacts). This work was conducted by SPR Associates.

g) Co-operative Characteristics Data and Operating Expense Data

The evaluation relied heavily on CMHC program monitoring data bases for creating a profile of co-operatives (AGRSH.AG) and for analysing financial expenses of co-operatives (AGRSH.RX).

h) Background Studies: Security of Tenure and Tax Aspects of Co-operatives

Three papers were commissioned on these topics to provide supplementary information which would assist in the discussion of rationale issues.

i) Survey of Lenders/Investors

Two surveys were undertaken to solicit the views of ILM lenders/investors (16 questionnaires) and potential ILM lenders/investors (106 questionnaires) on the ILM mortgage instrument. Overall, a 44 per cent response rate was achieved for the former group and a 27 per cent response rate for the latter.

j) CMHC Delivery and Portfolio Management Survey

The experiences of CMHC delivery and portfolio management staff in CMHC branch offices with responsibilities in these areas were surveyed. With electronic message follow-up,

response rates of 67 and 69 per cent respectively were achieved.

E. Consultation

CMHC consulted with a range of groups at the planning stage (Assessment Report) of this evaluation. These included the Co-operative Housing Federation of Canada (CHF), the Canadian Home Builders' Association (CHBA), the Federation of Canadian Municipalities (FCM), the Canadian Housing and Renewal Association (CHRA), the Urban Development Institute (UDI), the Federal Co-operative Housing Stabilisation Fund (FCHSF), provincial housing agencies, federal central agencies and CMHC national office and field staff. All comments received were considered for incorporation in the final version of the plan.

CMHC also provided the Co-operative Housing Federation of Canada with the opportunity to comment and provide input on major data collection, survey or study terms of reference and survey instruments for this evaluation as they were developed.

It should be noted that CHF's support for data collection and corresponding communication of this support to co-operatives has been instrumental in achieving a high level of co-operation from co-operatives in providing survey information.

II SUMMARY AND CONCLUSIONS

This chapter summarises the main findings of the evaluation and presents conclusions. The summary has nine sections which cover the characteristics of the stock including its physical condition; the need and market for co-operative housing; the achievement of program objectives; management and delivery of co-operative housing; the ILM mechanism; and program cost-effectiveness. The conclusions assess the rationale for the FCHP in light of the evaluation findings.

A. Summary

CHARACTERISTICS OF THE CO-OPERATIVE HOUSING STOCK

The co-operative housing stock is diverse in character.

Co-operative housing developed under the three federal programs since 1973 includes housing in every Canadian province and territory. Nearly 70 per cent of the 56,745 co-operative units were provided under the Section 95 Program, 12 per cent under the Section 61 Program and about 18 per cent under the current FCHP.

Most housing co-operatives are less than ten years old.

Nearly 90 per cent of co-operative housing units are less than ten years old and nearly 40 per cent are less than five years old. Less than one per cent of the stock is over 15 years old. British Columbia and Alberta have a large proportion of the older co-operative housing stock.

The majority of co-operative units are in row houses and apartment buildings.

Projects include a variety of building types ranging from single family detached homes to large, high rise buildings. The majority of units are in row housing and apartment buildings, and the FCHP since 1986 has developed increased proportions of apartment projects when compared with the earlier programs.

Co-operatives are moving from acquisition to new construction as the most frequent form of development. Average project size has been constant across all programs.

New construction was used to develop 32.2 per cent of Section 61 co-operatives, 51.7 per cent of Section 95 co-operatives and 63.6 per cent of FCHP co-operatives. Project size has not varied substantially; from an average of 31 units under Section 61 to an average of 35 units under Section 95 and back to an average of 32 units under FCHP. A notable trend in the FCHP has been toward decreased proportions of the smallest projects (that is, those with less than 10 units), and

increased proportions of projects in the 10 to 49 unit category. Differences occur in the characteristics of co-operative housing projects from province to province. For example, co-operative projects tend to be small in Québec, whereas Ontario has a large proportion of the largest projects. Alberta and British Columbia tend to have higher density co-operative projects.

Family type housing comprises the majority of units of co-operative housing.

Overall, 94 per cent of the co-operative housing stock is family housing, about 5 per cent for seniors and a small proportion for households with special needs such as the disabled. The FCHP has shown a trend toward increased stock for seniors, especially in Saskatchewan and Manitoba where 65 per cent and 100 per cent respectively of housing developed under the FCHP has been for seniors. Co-operatives in these two provinces also focused on developing seniors' co-operative housing under the former programs.

Co-operative housing programs have been most active in Québec, Ontario and British Columbia.

Together Québec, Ontario and British Columbia have 48,173 units accounting for 84.9 per cent of the total. Their share of Section 61 units was 92 per cent but this has fallen to just over 80 per cent under FCHP.

PHYSICAL CONDITION OF THE STOCK

The co-operative housing stock is in good condition overall.

As would be expected given the age profile of the stock, most co-operative housing is in good condition. The Physical Condition Survey showed that 98 per cent of co-operative housing projects meet NHA Minimum Property Standards for Existing Residential Buildings. Less than 1.0 per cent of co-operative housing units fail to meet the NHA Standards, most of these in older projects. No FCHP projects were found to fail NHA Standards.

Comparison of the co-operative housing stock with public housing and private, owner-occupied stock showed that the repair requirements of co-operative housing are comparable to requirements in these other sectors when age is controlled.

Overall, repair and replacement costs are modest.

As part of the Physical Condition Survey, CMHC inspectors recommended repair and replacement requirements valued at an estimated $58.8 million for the co-operative housing stock nationwide. In most cases, repair and replacement costs are fairly modest. Measured on a per unit basis, the average

repair cost is $1,166. A large proportion of these requirements are in the portion of stock that meets the NHA Minimum Property Standards for Existing Residential Buildings.

Section 61 is the oldest program and projects built under it now require over $12.6 million in repairs, or 21.5 per cent of the national total. Section 95 projects need $43 million or 73.1 per cent of the total while the FCHP projects need only $3.2 million or 5.4 per cent of the total. On a per unit basis, repair costs were estimated at $1,954 for Section 61 co-operatives, $1,171 for Section 95 co-operatives and $439 for FCHP co-operatives. Just under 60 per cent of repair costs are associated with repairs to buildings while nearly 40 per cent is attributable to repairs to interiors of dwelling units.

Repair costs for some co-operative projects are high.

While most of the co-operative stock is in good condition, projects falling below the NHA Minimum Property Standards may require substantial expenditures to improve conditions. For example, Section 61 projects below NHA Standards require an average of $17,024 per unit of repairs compared with $8,531 per unit in Section 95 projects below the NHA Standards. These repairs probably pose serious problems for the particular projects involved but comprise less than 6 per cent of the total repair needs of the co-operative stock.

Co-operatives established through the acquisition of existing buildings are more costly to repair than co-operatives developed through new construction.

Differences in repair needs between newly constructed versus acquired/renovated projects were found to be less than expected for Section 61 projects but costs were nearly 35 per cent higher in acquired Section 95 projects.

Co-operative housing repair and replacement reserves are inadequate to meet repair needs for up to 55 per cent of units.

Under CMHC/Co-operative Agreements, housing co-operatives are required to maintain projects in a satisfactory state of repair. Ongoing maintenance is funded through current revenues and co-operatives are required to set aside reserve funds to cover periodic, major capital expenses. Since each co-operative is an autonomous fiscal entity, reserve funds may not be transferred among projects. An excess of reserves over repair needs among one group of projects cannot be used to offset the deficits on other projects.

Overall, about 45 per cent of all co-operative units are in projects with surplus reserve funds. Section 61 projects that have inadequate reserves to meet repair needs have a shortfall

of $2,800 per unit. Section 95 projects have a deficit of $1,353 per unit. The largest repair requirements are in those projects with large reserve deficits. These estimates marginally overstate the size of physical condition problems due to the inclusion of minor repairs in the condition survey.

NEED AND MARKET FOR CO-OPERATIVE HOUSING

Nationally, a significant percentage of renter households cannot afford homeownership.

Nationally, just under one-third of renter households with incomes above the core need income thresholds (CNIT's) cannot afford to purchase a suitable dwelling at 10 per cent mortgage interest rates. This percentage climbs to just over 55 per cent if interest rates are at 15 per cent. At 10 per cent mortgage interest rates, 91.8 per cent of households above CNIT unable to afford homeownership are in Ontario, B.C. and Québec, while at 15 per cent mortgage interest rates, 86.0 per cent are in these three provinces.

Homeownership affordability varies by market.

The evidence suggests the need to reconsider co-operative housing assistance in some markets where homeownership is more affordable. If these markets also experience high vacancy rates, co-operative housing may have difficulty competing in the local market place.

There is evidence that some security of tenure problems exist among renters.

Security of tenure problems are more frequent among younger and low-income households. While the data collected for the evaluation overestimate the incidence of security of tenure problems, up to 10 per cent or 329,000 of all renter households are estimated to experience security of tenure problems annually. Most problems are related to high housing costs in comparison to income and fewer to non-economic security of tenure problems (e.g. evictions).

Overall, there is considerable interest in co-operative housing.

Most Canadians are familiar with co-operative housing. Overall, an estimated 164,000 to 400,000 households are interested in co-operative housing. The upper limit of 400,000 households is based on a survey of the general population in which respondents were asked if they would move into a co-operative if a suitable unit were available at market rent. Waiting list data show that there is interest in both RGI and non-RGI units.

Co-operative housing experiences low turnover and low vacancy rates.

In general, co-operative housing experiences lower turnover rates than rental housing but higher turnover rates than the ownership sector. When compared to private rental housing, low vacancy rates in co-operatives may be an indicator of the strong demand for this form of tenure. On the other hand, the data show the sensitivity of demand for co-operative housing to local housing market demand/supply conditions.

Rents in Section 61 and 95 co-operatives are lower than in the private rental market.

A standardised comparison of occupancy charges in co-operatives and private market rents shows occupancy charges in Section 61 and Section 95 co-operatives to be below market. On the other hand, the analysis suggests that FCHP housing units are at market rents.

Housing co-operatives try to meet the needs of special types of households.

The survey results show that a large percentage of co-operatives try to meet the needs of special types of households such as non-elderly singles without children, single-parent households, elderly people and disabled or handicapped.

Many residents leave co-operative housing to purchase their own home.

The most frequently identified factor contributing to resident turnover was residents moving to purchase their own home. The data imply that co-operative housing often leads to individual homeownership for some co-operative residents in a majority of co-operatives.

ACHIEVEMENT OF PROGRAM OBJECTIVES

The federal co-operative housing programs are only partly serving moderate-income households.

The income profile of residents in co-operative housing broadly reflects the distribution of income of all renter households in Canada. However, the co-operative housing stock tends to have fewer households in both the lowest and highest income groups of less than $10,000 and more than $50,000.

Almost one-half of non-RGI households in each federal program have incomes above the Statistics Canada Upper Limit, Second Quintile of Family Income by province. This proportion ranges from 40 per cent in the Section 61 portfolio to 47 per cent in each of the Section 95 and FCHP program portfolios.

Non-RGI housing in the FCHP co-operative housing program are explicitly intended to serve "moderate-income households who cannot access homeownership". The evidence indicates that nearly one-half of non-RGI FCHP resident households can access homeownership of a median-priced NHA-insured home in their urban area with a minimum downpayment. In addition, one-third of non-RGI residents living in FCHP co-operatives, when asked, indicated that they can afford homeownership, or did not know whether they could afford homeownership.

Rent Supplement units in FCHP co-operatives have been well-targeted to low-income households.

Nearly 90 per cent of RGI households in FCHP co-operatives have incomes below the Core Need Income Threshold (CNIT), while nearly three-quarters are below Statistics Canada's more restrictive Low Income Cut-Offs. Residents who identified themselves as RGI in the other federal co-operative housing program portfolios were less likely to have incomes below CNIT (60 per cent in Section 61 and 72 per cent in Section 95) or below the Low Income Cut-Offs (45 per cent in Section 61 and 50 per cent in Section 95).

The earlier co-operative housing programs do not appear to be serving households with substantially lower incomes than the current program.

Income distributions and mean incomes across the three federal co-operative housing programs show general income profiles which are similar. Mean annual incomes range from $25,343 in the Section 95 stock to $27,670 in the Section 61 stock, while the mean income in FCHP co-operatives is $26,468. Some evidence was found to partially support the existence of an "income gap" in the FCHP co-operative housing portfolio.

The 1983 Section 56.1 Evaluation found that 54.2 per cent of Section 95 co-operative housing residents had incomes below the mean national income for all renter households in 1981. The comparable incidence for 1989 among Section 95 residents is estimated to be 60.6 per cent, suggesting a modest decline in the incomes of Section 95 co-operative residents relative to renter households over the period 1981 to 1989.

A large majority of co-operatives are income-mixed.

Evidence gathered as part of the survey of co-operative housing residents show that a majority of residents in each of the federal co-operative housing portfolios live in co-operatives in which 30 to 60 per cent of each co-operative's residents have incomes below the Core Need Income Threshold.

Some co-operative housing residents are in core housing need.

Evidence gathered from the survey of co-operative housing residents yielded the estimated incidence of core need among co-operative housing residents to be 26 per cent in the Section 61 portfolio, 27 per cent in the FCHP portfolio and 31 per cent in the Section 95 co-operative housing portfolio. Overall, the incidence of core need was much higher among residents who identified themselves as RGI, where the proportion of residents in core need ranges from 31.1 in Section 61 to 48.2 per cent in the FCHP stock. Affordability problems are the cause of core need among the large majority of residents in core need. This suggests that the Rent Supplement component of the Federal Co-operative Housing Program is not fully meeting its objective of providing affordable housing to low-income households.

Evidence suggests that factors contributing to the high incidence of affordability problems include the fact that indicators for both income and occupancy charge are estimates provided by residents; and the fact that a majority of residents pay additional monthly charges for electricity, water, oil or gas.

The Federal Co-operative Housing Program has not provided demonstrably more security of tenure to moderate-income households than exists in the private rental housing market.

The evaluation uncovered little evidence to support the view that co-operative housing is providing significantly more security of tenure than is available in the private rental housing market. A comparison of the perceived level of security of tenure with respect to affordability between co-operative housing residents and the general population of renters showed little difference. This indicator relied on the perceptions of households as to the likelihood of having to move within one year as a result of affordability problems.

BENEFITS OF CO-OPERATIVE HOUSING

Co-operative housing residents are very satisfied with their housing.

Co-operative housing residents tend to report high levels of satisfaction with respect to various aspects of their housing and living environments. Residents of Section 61 and 95 co-operatives are more satisfied than FCHP residents but residents of all federal co-operative housing portfolios are more satisfied than Public Housing tenants and more satisfied than other renter and ownership tenures in Canada.

There is a high rate of resident participation in co-operative housing.

Depending on the program, between 76 and 90 per cent of residents have participated in one or more co-operative housing resident committees. A constant proportion of about 70 per cent of all residents devote from one to ten hours per month to co-operative activities and the mean number of hours is about eight hours per month. The few residents who spend no time on co-operative activities range from 9 (FCHP) to 13 per cent (Section 61). The estimated mean value of residents' time spent on co-operative activities ranges from $905 (Sections 61 and 95) to $1,430 (F/P Non-profit in Québec) per year. These estimates are based on a value of labour estimated at $10 per hour.

Most residents of co-operative housing have acquired useful skills and experience from their participation in co-operative management.

Participation of residents in co-operative management may provide opportunities for some residents to gain useful skills. Most residents who identified a skill they had acquired tended to mention attitudinal skills such as organisational skills and learning how to work with others than specific skills like bookkeeping or clerical skills. About one-third of residents in each of the federal co-operative housing programs believe they have acquired no useful skill from living in a co-operative.

A significant proportion of RGI residents have derived positive career-related benefits from their involvement in co-operative housing.

The proportion of RGI residents who indicated deriving some career-related benefit ranges from 1.2 per cent of FCHP residents who started their own business to 21.4 per cent of Section 61 RGI residents who started working outside the home as a result of co-operative living. In most cases, RGI residents are more likely to have reported such benefits. However, FCHP residents tended to be less likely than others to report these benefits. Overall, between 27.2 per cent (FCHP) and 39.2 per cent (Section 61) of RGI residents identified one or more types of specific benefits compared to a range of 16.3 per cent (FCHP) to 26.5 per cent (Section 95) among non-RGI residents.

A direct relationship between the level of income-mix within co-operatives and the accrual of social and economic benefits to low-income residents could not be definitively established.

Although some evidence from the case studies of a number of housing co-operatives suggests that income-mix is viewed in a positive light, statistical analysis of resident survey data

failed to confirm the existence of a positive relationship between project-level income-mix and benefits accruing to low-income residents. Of the numerous tests conducted, significant correlations could only be established for levels of resident satisfaction and the acquisition of social skills in working together with others.

Co-operative housing has modest impacts on the surrounding community.

Case study findings suggest that the priority in co-operatives is to strengthen community life within the co-operative rather than emphasising links with the outside community. While co-operative residents participate in life in the broader community, some co-operatives tend to be rather isolated from the surrounding community, so that opportunities for community impacts are, in some cases, minimal. Data collected as part of the Survey of Managers/Coordinators, for example, showed that only 7.4 per cent of FCHP co-operatives and 10.8 per cent of Section 61 co-operatives are "very active" in helping to develop services, amenities or social activities in the local community. Managers/co-ordinators who stated that the involvement is "active" range from 29.5 per cent (FCHP) to 45.8 per cent (Section 61).

DELIVERY OF CO-OPERATIVE HOUSING

The co-operative housing delivery sector is comprised of 14 federations and 81 resource groups.

The co-operative delivery sector is comprised of 14 federations and 81 resource groups. Most of these are non-profit organisations under community, co-operative or employee control. Less than ten per cent were identified as privately-owned companies. Three-quarters of these groups were involved in co-operative housing development prior to introduction of the FCHP in 1986, and 76 per cent are members of CHF and 73 per cent are also a member of a provincial or regional co-operative federation. Québec has by far the largest number of resource groups and less than half of these are affiliated with CHF.

Most resource groups and federations are small in terms of staff size having fewer than 3 full-time professional and 3 full-time support staff. Based on current activity, resource groups provide services to 5 developing and 9 existing co-operative projects. Federations, whose activities are somewhat different, are involved with 10 developing and 39 existing co-operative projects. Federations and resource groups provide a wide range of development, management and financial services as well as being involved in general, co-operative sector activities.

A majority of CMHC Branches delivering the FCHP rated resource groups as effective in co-operative housing delivery.

Membership development, co-operative sector activities and property development services were rated as effective most often by CMHC delivery staff. Financial services provided by resource groups were rated as effective by half of CMHC Branches. Based on their responses, resource groups appear to be effective in involving housing co-operatives in the development and management of their projects. Survey data show that more than half the resource groups are usually involved in providing development services to co-operatives for over a year after the project Interest Adjustment Date.

CMHC delivery of the FCHP is rated as effective by nearly all CMHC Branch delivery staff and by the majority of resource groups.

Ninety per cent or more of CMHC Branch delivery staff rate their activities in delivery of the FCHP as effective. Resource groups also rated CMHC as effective in most areas, although to a somewhat lesser extent than CMHC Branches. Sixty-one per cent of resource groups said CMHC was effective in the area of approval process and 59 per cent said CMHC was effective in setting Maximum Unit Prices.

Proposal Development Funding is considered to be essential or important to the development of co-operative housing by both resource groups and CMHC Branch staff.

Resource groups and CMHC staff were in agreement that co-operative housing development would not proceed without provision of PDF loans. As well, three-quarters of resource groups and 95 per cent of CMHC staff rated the PDF program as effective, and both CMHC staff and resource groups feel that the increased maximum amounts will be sufficient. The main concerns raised about the PDF financing related to the sufficiency of the overall budget and the former $75,000 maximum. About a quarter of resource groups also raised concerns about the application process, and some questioned the amount of paperwork involved.

Ninety-four per cent of PDF funding is recoverable.

CMHC administrative data show that from 1986 to 1990, some $16.2 million was loaned under the PDF program for 491 projects, an average of $33,000 per project. For the same time period, $1.06 million of these loans for 91 projects were forgiven because the projects did not proceed. Therefore, total forgiveness under the program amounts to 6.5 per cent of the total expenditure, and 18.5 per cent of the projects involved did not proceed to development. The balance, ninety-four per cent, of PDF funding was recoverable when capitalised into project capital costs and mortgage financing.

These data suggest that the administration of PDF is efficient in selection of PDF applications likely to realise co-operative housing development.

Sector support contributions were rated by federations and resource groups as beneficial to housing co-operatives and the co-operative sector.

Between 1986 and 1989, sector support contributions have totalled $7.6 million. All contributions have been directed to CHF. Unused contributions in each year have been set aside in an endowment fund. Its present value at the end of 1989 was $2.5 million.

Ninety-four per cent of resource groups felt that the amounts contributed by housing co-operatives for sector support were appropriate. Eighty per cent or more felt that these contributions have benefits such as providing some autonomy from government funding, linking housing co-operatives to the sector, and assisting development of sector services for co-operatives. Less than ten per cent of respondents felt that these contributions placed an unreasonable burden on co-operatives, and only 14 per cent felt they created unrealistic expectations of services. Some resource group respondents felt that these contributions should be mandatory rather than optional, and some suggested that they be considered as eligible operating expenses in determination of annual assistance.

Some respondents suggested that co-operatives were not adequately informed about how the funds were being used and that CHF should have a brief outline of the services made available with this funding. It was also suggested that monies from the funds should be reinvested in the development of new co-operatives through land banking, project development, short-term and bridge-financing.

Improved liaison between resource groups and CMHC would be beneficial to program delivery.

Both CMHC Branches and resource groups commented on the need for improved liaison between each other in delivery of the program. Some respondents suggested a formal committee with regular meetings. In some instances, resource groups seem to favour a closer, more collaborative working relationship with CMHC Branches. Other groups suggested that CMHC should require full-service packages from resource groups, and that only accredited groups should be allowed to provide services. Comments received suggest that program delivery is working well, and focused on ways to improve working relationships to better deliver the program by increased understanding of the roles of the various agencies involved.

Education and training could be improved especially with respect to program guidelines, policies and procedures.

CMHC Branches suggested that CMHC provide training on what is required of co-operatives and resource groups and that CMHC work with CHF to develop training on program guidelines and procedures to promote understanding of CMHC's role in the program. About a third of the resource groups suggested that education expenses be included in co-operatives' operating budgets and that amounts currently expended be increased to improve member decision-making skills. As well, training materials are required for new resource groups to assist them in developing services.

MANAGEMENT OF CO-OPERATIVE HOUSING

Co-operatives include a range of management approaches.

A majority of co-operatives in all federal co-operative housing programs (over 70 per cent) are managed directly by the residents on a voluntary unpaid basis. Over 30 per cent of co-operatives across all federal co-operative housing programs retain full-time or part-time paid managers or contractors. Co-operatives under the F/P Non-profit Program retain a much higher proportion of full-time or part-time paid managers or contractors (about 80 per cent). Larger portfolios are more likely to be contracted out to paid managers.

Paid managers of co-operative housing have a high level of experience and training.

Paid managers for all co-operative housing programs have management experience comparable to property managers for the Public Housing Program (about 7 years), although paid managers of Section 61 co-operatives have 11 years of experience. Paid managers have gained most of their experience within the co-operative housing sector.

Although a higher proportion of paid managers of co-operative housing have a much higher level of university training than public housing managers, the proportion of managers with either high school graduation or a trade school/community college training is similar for both public housing and co-operative housing programs. One exception is the high proportion of paid managers for FCHP co-operatives (44.1 per cent) who have a trade school/community college training.

Although participation rates are high, a large number of co-operatives still do not have a resident or manager who has pursued courses considered important in the management of a co-operative.

Rates of participation for residents and managers have been particularly high for four courses offered to housing co-operatives: board of directors course, financial management course, member selection/orientation course and maintenance/management course. One or more residents in at least 50 per cent of co-operatives across all programs have taken each of these courses. Similarly, at least 40 per cent of managers across all programs have taken each of these courses. The corollary of this result is the high proportion of co-operatives across all programs where a resident or manager has not attended courses which appear critical to the management of co-operatives.

Procedures would appear to be in place to ensure that needed maintenance and improvement initiatives are undertaken.

At least 80 per cent of co-operatives across all programs have a maintenance committee. Co-operatives cite high participation rates for both managers and residents in a management/maintenance course.

Over 80 per cent of co-operatives across all programs report having updated their maintenance plan within the past year.

Residents' requests or complaints and inspections were identified by about 80 per cent of co-operatives across all programs as their primary means of identifying maintenance priorities. Committee or membership directives (over 60 per cent), resident requests or complaints (over 50 per cent) and physical inspections (over 47 per cent) were identified by co-operatives across all programs as the most important means of identifying improvement priorities.

Evidence suggests that maintenance and improvement is being postponed.

Between 40 per cent (FCHP) and 52.8 per cent (Section 61) of managers report postponement of either maintenance or improvement activities. Lack of budget was reported by managers as the principal reason for the postponement of maintenance and improvement for between one-quarter and one-third of co-operatives identifying this as a factor (FCHP co-operatives, at 14.3 per cent is an exception). According to co-operative managers, lack of residents' time was an important factor contributing to postponed maintenance for Section 95 co-operatives (29.9 per cent) and FCHP co-operatives (30.3 per cent).

Co-operatives use a range of methods for identifying and screening prospective co-operative housing members.

The key means identified by co-operative managers for finding new members were word-of-mouth (over 80 per cent), recruitment by co-operative residents (over 70 per cent) and for FCHP co-operatives, advertising in local newspapers (67.4 per cent).

The principal methods used by co-operatives across all programs for the screening of housing applicants were personal interviews (over 90 per cent), credit checks (55 to 72 per cent) and references (54 to 60 per cent).

Referral by provincial or municipal agencies is not a significant means of identifying prospective RGI members.

Only in FCHP projects in Ontario and British Columbia have referrals from provincial or municipal agencies resulted in successful applicants in more than a few cases. The fact that RGI members are expected to meet basically the same eligibility criteria as non-RGI members may contribute to problems in filling vacancies in RGI units. Managers report that their co-operatives do have some difficulty filling these units (between 12.9 per cent for FCHP to 25.0 per cent for Section 61). Referrals from provinces and municipalities are subject to a high level of scrutiny. Between 1.5 referrals (Section 61) and 3.1 referrals (FCHP) are required to fill one RGI unit vacancy.

The Rent Supplement Component of the Federal Co-operative Housing Program is serving residents with a range of incomes below the applicable Core Need Income Threshold.

Rent Supplement Program Guidelines state that within the Core Need Income Thresholds (CNIT's), the number of units directed to households at the upper income levels of the thresholds will not exceed their proportionate share of need. The evidence shows that the FCHP is serving residents with a range of incomes below the applicable Core Need Income Threshold. Forty-five per cent of FCHP RGI tenants have incomes less than 50 per cent of the applicable CNIT compared to less than 27 per cent in the general population of core need households. Only 20 per cent of FCHP RGI tenants have incomes between 75 and 100 per cent of the applicable CNIT. This compares with 32 per cent in the general population of core need households.

Manager and resident assessments indicate that co-operatives are effectively managed; however, it would appear that co-operatives face a challenge in managing volunteer labour.

Managers were asked to assess the overall effectiveness of management in their cooperative. Over 91 per cent of managers across all co-operative housing programs considered their

co-operative to be effectively managed. However, less than 66 per cent of managers considered resident education to be an area which was effectively managed.

Residents were also asked to rate their satisfaction with the management of their co-operative. Although demonstrating overall a high level of satisfaction with the management of their co-operative, residents across all co-operative housing programs were least satisfied with coordination of volunteers (under 77 per cent), encouraging resident participation (under 77 per cent) and resident selection (under 77 per cent).

Managers identified management problems in the area of volunteer input most often experienced by co-operatives. Lack of resident commitment, lack of courses for residents and excessive demands on residents' time were the management problems most often experienced across all co-operative housing programs.

Some co-operatives have experienced financial difficulties.

According to managers of FCHP co-operatives, over 17 per cent of co-operatives have experienced financial difficulty over the past five years. Comparable figures for Section 61 co-operatives (20.1 per cent) and Section 95 co-operatives (24.5 per cent) are somewhat higher.

For FCHP cooperatives, two prominent reasons for financial difficulty, high vacancy rates (62.2 per cent) and high expenses (44.4 per cent), were cited by managers. Ineffective management was considered to be the greatest cause of financial difficulty by managers of Section 61 co-operatives (46.2 per cent) and Section 95 co-operatives (42.9 per cent).

Managers of co-operatives also experience challenges in addressing the short-term financial assistance needs of occupants suffering a loss of income. At least 20 per cent of managers cited their inability to provide short-term financial assistance to occupants needing temporary assistance. The problem, as rated by managers, was particularly severe for Section 61 co-operatives where over 56 per cent of managers felt they were unable to provide short-term financial assistance. In contrast, 59 per cent of managers of Section 95 co-operatives believed they could provide short-term assistance whenever it was needed.

Operating costs in co-operative housing compare favourably with costs in public housing and in non-profit housing.

Average operating costs for public and non-profit housing are from $3,300 to $6,500 per unit, depending on the particular program involved compared with less than $3,000 for all types of co-operative housing programs.

ILM MECHANISM

Real interest rates on the ILM have been higher than expected but compare favourably to real interest rates realised on other investments between 1985 and 1989.

The cost savings from lower real interest rates on the ILM in the long term will depend largely on how real rates of return on alternative investments vary over the amortisation period. A remaining question is whether the 1980's marked the beginning of a period of higher real interest rates than in the 1960's and 1970's.

A number of changes could be made to the ILM to increase interest amongst investors and competition.

First, a commitment to the ILM could be made to erase the uncertainty linked to the experimental nature of the current program. Second, a guaranteed stream of payment would prevent the uncertainty linked to the risk of prepayment in case of default. Third, a higher volume and ILM securities would improve the interest of investors. Fourth, improved information, external reviews of the ILM and improved marketing to the persons generating investment strategies and policies would also increase interest in the ILM.

The current ILM program design provides more protection against default than an ILM without a tilt factor or than an ILM with a local market rent index and no tilt factor.

The current program experienced a lower rate of defaults and of claims to the MIF when tested against these two program alternatives under scenario 2 and scenario 3. This finding is based on simulations of the ILM Risk Analysis Model.

The Mortgage Insurance Fund (MIF) is protected from default risk related to the use of an ILM under two of the economic scenarios tested. A contingent liability would however exist under the third scenario tested.

These results are based on simulations conducted as part of the ILM Risk Analysis Study. The results consider only default risks related to the use of an ILM. Other risks of default related to factors such as poor management, poor maintenance or construction deficiencies, were not considered in this analysis.

Under the current program, no default occurred under economic scenario 1 where, among other assumptions, market rents are assumed to increase on average faster than inflation. Claims to the MIF were minimal, at 0.1 per cent of capital costs, when one of the assumptions is that market rents on average keep pace with inflation.

Claims to the MIF, however, increased under scenario 3 when one of the assumptions is that market rents on average do not keep pace with inflation. The higher level of claims would result in a contingent liability equal to 2.8 per cent of capital costs. Furthermore, the Stabilisation Fund experienced a premium shortfall under this scenario.

The economic scenarios were all to a certain extent arbitrary. Their main purpose was to establish a range of default risk and the sensitivity of default risk to varying assumptions. A reassessment of the likelihood of each scenario will therefore be an integral task of policy makers in interpreting these results.

The Stabilisation Fund is an important safety mechanism in protecting the Mortgage Insurance Fund against losses.

Simulations performed as part of the ILM Risk Analysis Model showed that the Stabilisation Fund was frequently utilised by co-operatives thereby successfully averting a default situation with associated costs to the Mortgage Insurance Fund.

COST-EFFECTIVENESS

The FCHP program design is a more cost-effective way to deliver co-operative housing than the Section 61 and Section 95 programs.

The direct cost to the federal government for supply assistance for the 369 ILM project commitments from 1986 to 1989 is estimated to be $283,507,613. This present value figure does not include additional Rent Supplement assistance. Computation of present values under each of the three program designs (applied to FCHP co-operatives only) show the present value of supply assistance on a per unit basis to be $24,831 for the FCHP program, $39,807 under the Section 61 program design and $30,414 under the Section 95 program design.

Present value costs for recent FCHP co-operatives are higher than for FCHP co-operatives delivered earlier in the program.

From 1986 to 1989, the per unit present value of direct federal assistance to FCHP co-operatives has risen from $22,394 to $29,461 in constant 1989 dollars. This represents an increase of 32 per cent.

Overall, the current program is more cost effective than a program with an ILM without a tilt factor or than a program with an ILM using a local market rent index and no tilt factor.

Simulations performed as part of the ILM Risk Analysis Model show that under scenario 2, the ILM without tilt and the ILM using a local market rent index without a tilt have lower costs to government. However, costs for these program designs increased dramatically under scenario 3 and exceeded those of the current FCHP program. The financial vulnerability of the zero tilt is seen by the dramatic increase in total costs to 61.9 per cent of capital cost under economic scenario 3 due to high MIF and Stabilisation Fund losses.

An ILM program without MIF and Stabilisation premiums and where supplementary assistance would be provided to avoid default (i.e. a cash-feed program) would be more cost-effective than the current ILM program.

Based on the simulations performed for this analysis, costs for a cash-feed FCHP program would be less than under the current FCHP program as costs related to defaults are eliminated. The savings under a cash-feed program are even greater under scenario 3 when more defaults would occur.

The ILM is a more cost-effective mortgage instrument than the EPM to deliver co-operative housing.

Total costs to government consisting of federal assistance are estimated to be consistently higher in the simulation exercise when co-operatives are financed using an Equal Payment Mortgage when compared to the ILM mortgage under the same assumptions.

B. Conclusions

This section presents the main conclusions on program rationale.

Explicit Program Rationale for the 1986 Federal Co-operative Housing Program (FCHP).

The Federal Co-operative Housing Program was formally introduced in 1986 as a five-year experimental program with the following stated objective:

- to provide assistance for co-operative housing to promote security of tenure for households unable to access homeownership.

There appears to be evidence of security of tenure problems for moderate-income households unable to afford homeownership. Estimates suggest that up to 10 per cent or 329,000 of renter

households experience security of tenure problems annually. In addition, depending on mortgage interest rates, between 30 and 60 per cent of renter households with income above CNIT's cannot afford homeownership. Furthermore, security of tenure problems are more frequent among lower-income households who are less likely to be able to afford homeownership.

The question remains whether the FCHP in its current form is the best and only way to address the security of tenure problems discussed above.

First, the current program does not appear to provide better security of tenure than the private rental market. The perceptions of security of tenure in the co-operative sector are not substantially different from perceptions in the private rental market. To a certain extent, this may not be surprising given that FCHP residents pay, at least initially, market rents, and that most security of tenure problems identified among recent movers related to the high costs of rents in comparison with income and not to evictions.

Second, not all co-operative residents appear unable to afford homeownership. Nearly one-half of non-RGI residents could afford the carrying costs for a modest home (assuming that they could make the initial down payment). This is supported by evidence that the most common reason for leaving a co-operative is the purchase of a home. Given that the program is receiving considerable subsidies, the question of improved targeting of the non-RGI component must be raised. To the extent that these households choose to remain in co-operatives, the potential supply of units for households unable to afford to purchase a home is reduced within the limited supply.

Third, the FCHP does not appear to serve well households with income above CNIT's but below that required to afford the market rents charged in FCHP co-operatives. Survey results illustrated the presence of a gap in the income profile of FCHP residents. Although modest, the gap has implications as these households who are not eligible for social housing assistance cannot afford homeownership and are more likely to experience security of tenure problems than higher-income households. To achieve some form of targeting of non-RGI co-operative housing units to households with income between CNIT's and the level necessary to afford the co-operative's market rents would require either some form of additional shallow subsidy to households in this income range or some variation in the setting of housing charges (that is setting charges below the market rent levels).

Fourth, the number of households experiencing security of tenure problems, as defined in the evaluation, means that only a very small portion of the problem can be addressed in any

given year through the provision of additional housing units. Clearly there may be other ways of addressing this problem.

The evaluation also considered the rationale for using the Federal Co-operative Housing Program for delivery of rent supplement units. Referrals of prospective RGI tenants through local housing authorities is an important source of residents in only two provinces, suggesting that there may be some impediment between provincial social housing delivery agencies and co-operatives as operators of one segment of the social housing stock. However, it appears that, even without the assistance of provincial and municipal housing agencies, co-operatives are helping a broad spectrum of the intended social housing target group. Furthermore, as noted in the following section, many of the RGI residents benefit from living in co-operative housing. Affordability problems were, however, detected among some RGI residents.

The FCHP supplies a long-term stock of housing. Part of this stock is committed to the Rent Supplement Program for long periods, unlike private rental units that participate in the program for periods of five years or less.

Finally, another explicit rationale for the FCHP was to experiment with the use of an innovative mortgage instrument, the Index-Linked Mortgage (ILM). The evaluation reached several positive conclusions related to the ILM experiment.

The ILM has enabled CMHC to realise lower real interest rates than available on other investments over the same time period. The evaluation also found that the FCHP using an ILM was a more cost-effective alternative than previous programs using a conventional equal payment mortgage (EPM). Finally, the evaluation concluded that the MIF was protected against additional risks of defaults related to the use of an ILM under two of three economic scenarios.

On the other hand, a five-year period remains a short time span to evaluate the long-term performance of an instrument such as the ILM with a 30-year term. Long-term savings to the government will depend largely on long-term trends in real interest rates and how actual economic conditions influence the default risk patterns of the ILM. In this sense, the experiment with the ILM will continue as existing projects age further. Another success of the five-year experiment is therefore the provision of a sufficient pool of projects financed with an ILM to enable the study of its actual long-term performance.

Rationales Associated With Co-operative Housing.

The evaluation has shown that the federal programs have built up a sizeable stock of units of modest charge. While the broader societal benefits are less easily determined, the

evaluation has shown that there is a high level of resident participation in co-operative housing and that many residents of co-operative housing have acquired useful skills, experience and career-related benefits from their involvement in co-operative housing. These findings apply both to RGI and non-RGI residents. The evaluation has also shown that the dollar value of self-help resident participation is high and that the operating costs in co-operative projects are lower than in comparable non-profit and public housing projects. While there appears to be a number of challenges in managing the whole process of volunteer labour, it appears that most co-operative residents are satisfied with life in co-operative housing. On the other hand, the evaluation was not able to provide evidence in support of a strong community impact of co-operative housing.

While the evaluation has shown that there are a range of benefits being produced as a result of co-operative housing, these benefits may not necessarily be translated into broader societal benefits and they must be weighed against the not insignificant costs to the federal government of producing the co-operative units. There may be other ways of providing these kinds of benefits. However, what may distinguish co-operative housing from other approaches is its ability to realize several kinds of benefits simultaneously. Therefore, in weighing the benefits and costs, the cumulative benefits attainable via a co-operative form of housing tenure should be assessed relative to other approaches.

What is less clear from the evaluation is the benefits of having income-mixed co-operatives. Although some evidence from the case studies of a number of housing co-operatives suggests that income mix is viewed in a positive light, analysis of resident survey data failed to confirm the existence of a positive relationship between project-level income-mix and benefits accruing to low-income residents.

Finally, limited evidence was found to support the hypothesis that co-operative housing serves a larger proportion of lower-income residents over time. A standardised comparison of the current income profile of Section 95 residents with the income profile for Section 95 residents in 1981 showed that a modest reduction in relative income had occurred. Other evidence indicates that the Sections 61 and 95 programs are providing low cost housing, but that higher-income residents do not show a great tendency to leave.

Copies of the draft main report (320 pages) are available from the:

Program Evaluation Division
Canada Mortgage and Housing Corporation
Montreal Road
Ottawa
Ontario
K1A 0P7

Telephone no.: (613) 748-4671

Fax no.: (613) 745-1741

SCHL CMHC

Question habitation, comptez sur nous

Helping to house Canadians

[redacted]

Division de l'évaluation de programme

Program Evaluation Division

Canada

ÉVALUATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

SOMMAIRE PROVISOIRE

Division de l'évaluation de programme

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Septembre 1990

This report is also available in English from the Program Evaluation Division.

I INTRODUCTION

Plusieurs motifs poussent actuellement à une évaluation du Programme des coopératives d'habitation.

Tout d'abord, au moment de mettre en place la nouvelle version du Programme des coopératives d'habitation en 1986, le Cabinet a assujetti le financement du programme après les cinq premières années à la présentation d'une évaluation complète du programme, y compris la validité des prêts hypothécaires indexés.

En second lieu, comme le Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) utilise à titre expérimental une technique novatrice de financement (le prêt hypothécaire indexé), une évaluation de cette version par rapport aux versions antérieures du Programme des coopératives d'habitation constitue un point de départ utile pour les discussions et les consultations sur les politiques. L'étude des versions antérieures permettra de déterminer les coûts et les avantages à long terme sur toute la durée des ensembles coopératifs.

Troisièmement, la Société a adopté la politique du Bureau du Contrôleur général (BCG) selon laquelle les programmes doivent être évalués périodiquement, d'ordinaire sur une période de cinq ans. Étant donné que la dernière évaluation du Programme des coopératives d'habitation et de son volet sans but lucratif (article 95) remonte à 1983, il est temps de procéder à l'évaluation de cette version du programme. La version antérieure à 1978 (article 61) a fait partie de la Revue du logement social réalisée en 1984, mais n'a jamais fait l'objet d'une évaluation distincte.

A. Portée de l'évaluation

L'évaluation du Programme des coopératives d'habitation portera uniquement sur les trois versions du programme fédéral unilatéral qui ont existé depuis 1973 et dont le but était de financer la production de coopératives d'habitation. Les ensembles coopératifs antérieurs, financés par le gouvernement fédéral à titre de projets-pilotes, ne seront pas expressément examinés. Le petit nombre de coopératives financées en vertu du Programme de logement sans but lucratif ultérieur à 1985 seront mentionnées à des fins de comparaison, mais ne seront évaluées que plus tard.

Un certain nombre de questions communes aux trois versions du Programme des coopératives d'habitation feront l'objet de l'évaluation. Toutefois, étant donné que les versions du Programme établies en vertu des articles 61 et 95 sont maintenant caduques, l'évaluation mettra surtout l'accent sur la gestion du parc existant pour ces deux versions du Programme. Inversement, le nouveau Programme fédéral des coopératives d'habitation n'existe que depuis peu, les

premiers ensembles ayant fait l'objet d'engagements à la fin de 1986. L'évaluation examine donc de près la conception et l'application de cette nouvelle version. L'application des deux versions antérieures ne sera pas étudiée. L'évaluation porte aussi sur d'autres programmes fédéraux utilisés de concert avec le Programme des coopératives d'habitation et faisant partie intégrante du Programme fédéral des coopératives d'habitation, soit le financement pour la préparation de projets, le supplément de loyer et le financement de groupes de ressources communautaires.

B. Structure du mouvement des coopératives d'habitation au Canada[1]

Au Canada, le mouvement des coopératives d'habitation est multi-partite et se compose d'un organisme national de coopératives d'habitation, d'organismes provinciaux, régionaux et locaux qui mettent sur pied de nouvelles coopératives d'habitation et offrent des services aux coopératives existantes, d'associations d'employés des coopératives, et de coopératives d'habitation comme telles. Les membres de l'association nationale se joignent soit directement à l'organisme, soit indirectement en devenant membres d'autres organismes.

Le mouvement repose sur des principes démocratiques, de sorte que chaque membre a un droit de vote au sein de l'organisme dont il fait partie.

a) La Fédération de l'habitation coopérative du Canada[2]

La Fédération de l'habitation coopérative du Canada est l'association nationale qui représente les coopératives d'habitation permanentes sans but lucratif ainsi que leurs organismes auxiliaires. Créée en 1968 par le Congrès du travail du Canada, la Co-operative Union of Canada et l'Union canadienne des étudiants, la Fédération a pour mandat de favoriser la production au Canada de coopératives permanentes sans but lucratif et de veiller au bon fonctionnement des coopératives existantes.

La Fédération fournit des services aux coopératives en voie de constitution et aux coopératives existantes, y compris la consultation technique avec les groupes d'organisation de

---

1 Communiqué, Fondation de l'habitation coopérative du Canada, mai 1988.

2 Un certain nombre de coopératives financées en vertu de la LNH ne sont pas affiliées à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et continuent de fonctionner en marge de cette structure officielle.

coopératives, la préparation de matériel éducatif pour la gestion des coopératives, la formation du personnel des coopératives et des moniteurs bénévoles, la consultation en matière de gestion et d'aide financière, la rédaction d'un bulletin trimestriel et l'achat en masse de services comme l'assurance. De plus, elle effectue des études et s'occupe de relations publiques pour le compte des coopératives d'habitation, et collabore avec le gouvernement fédéral au Programme des coopératives d'habitation.

Chaque membre de la Fédération nomme un délégué qui le représente auprès de l'association nationale. Les délégués se réunissent chaque année, au cours de l'assemblée générale, pour voter les politiques et élire le conseil d'administration de la Fédération.

b) Confédérations provinciales

Il existe des confédérations provinciales en Ontario et au Québec. Ces confédérations servent de véhicules d'information et d'action politique relativement aux enjeux dans ce domaine. L'Association de l'habitation coopérative de l'Ontario représente les groupes de ressources techniques, les fédérations d'habitation coopérative et les associations d'employés de cette province. L'Association et ses membres font partie de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada. Au Québec, les groupes de ressources techniques et les fédérations ont évolué différemment. Les groupes de ressources techniques sont regroupés en six associations que chapeaute la Coordination nationale des GRT. Au Québec, les cinq fédérations sont membres de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH). Des liens informels existent entre la CQCH et la Coordination nationale des Grts. Bien que les fédérations, les groupes de ressources techniques et les associations de groupes de ressources techniques soient membres de la Fédération de l'habitation du Canada, les deux confédérations ne le sont pas.

c) Fédérations de coopératives d'habitation

Les fédérations de coopératives d'habitation sont des associations locales qui forment les membres pour qu'ils gèrent de façon autonome leur ensemble et leur fournissent des services de consultation. Elles offrent aux coopératives un lieu où elles peuvent échanger de l'information et exercer des pressions politiques.

La plupart des fédérations de coopératives d'habitation sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et ont des représentants qui siègent à son comité des opérations. Toutes les fédérations reçoivent leur mandat de leurs coopératives membres qui se réunissent semestriellement pour voter les politiques et élire les directeurs.

d) Groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation

Ces groupes aident les gens à organiser et à mettre sur pied des coopératives, à l'échelle locale. La production de gros ensembles d'habitation est une tâche complexe qui peut s'échelonner sur plusieurs années. Les groupes de ressources techniques offrent une aide technique spécialisée tout au long du processus. Ces services sont répartis en deux grandes catégories : l'établissement de l'ensemble et l'établissement des membres.

Les groupes de ressources techniques participent à l'assemblée annuelle de la Fédération et sont représentés au comité de développement de la Fédération[1]. Le comité se réunit deux fois par année et a pour mandat de conseiller le conseil d'administration sur les questions de production de coopératives d'habitation neuves.

Dans certaines régions, un seul organisme agit à la fois à titre de groupe de ressources techniques et de fédération.

e) Coopératives d'habitation

Les coopératives d'habitation sont des entreprises constituées en société sans but lucratif qui sont mises sur pied par un regroupement de personnes voulant acheter leur maison sous forme de copropriété avec droit d'accroissement.

Les coopératives sont des organismes dirigés par les membres, lesquels occupent les logements que possède la société coopérative. Contrairement aux locataires qui louent un logement, chaque membre a un droit de vote relativement au fonctionnement de la coopérative. Chaque année, les membres élisent, parmi eux, le conseil d'administration qui s'occupera de la gestion des affaires de la coopérative. Au lieu de payer un loyer, les membres de la coopérative versent des droits d'occupation pour couvrir le coût du prêt hypothécaire, les taxes et les frais de fonctionnement. Il n'y a aucun propriétaire-bailleur, et les droits d'occupation augmentent seulement s'il y a hausse des coûts.

L'adhésion à une coopérative signifie la propriété et le contrôle conjoints de son logement. Dès le début, les membres prennent les décisions concernant la conception, la production et les politiques de la coopérative. Par la suite, ils font partie des comités responsables des activités de l'ensemble, y

---

[1] Certains groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation ne sont pas affiliés à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et poursuivent leurs activités de façon indépendante.

compris la sélection des membres, l'entretien, les finances et la rédaction des bulletins. Chaque membre peut se porter candidat à l'élection des membres du conseil d'administration. Tous les membres sont priés d'assister aux assemblées générales. La coopérative peut engager du personnel et des spécialistes pour régler certains problèmes particuliers, mais les décisions finales reviennent aux membres. Les membres ne sont pas propriétaires du logement qu'ils occupent, mais le louent de la coopérative.

L'habitation coopérative, qui fonctionne sans but lucratif, est conçue pour offrir du logement à un prix abordable. On ne peut vendre ni acheter ce type de logement pour faire des profits.

Les membres des coopératives d'habitation ont le droit d'y résider de façon permanente (sécurité d'occupation) tant et aussi longtemps qu'ils respectent leurs obligations en tant que membre. La copropriété avec droit d'accroissement vient contrecarrer l'insécurité du marché locatif en donnant le contrôle du parc de logements aux membres qui occupent ces logements.

Chaque membre a un droit de vote au moment de la prise de décisions visant des questions comme les droits d'occupation, l'élection des gestionnaires et l'établissement de règles et de règlements auxquels seront assujettis les membres.

Tout en respectant le budget fixé par ses membres, la coopérative essaie de fournir un logement de la meilleure qualité possible, que ce soit au moment de la construction initiale ou quand il s'agit de l'entretien régulier des lieux. Les coopératives doivent, conformément aux règlements du gouvernement, garder des réserves de capital pour le remplacement des immeubles et de l'équipement qui vieillissent.

C. Historique du programme

C'est officiellement en 1973 que le gouvernement fédéral a commencé à participer au financement des coopératives d'habitation par la mise sur pied du Programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 61 de la Loi nationale sur l'habitation[1]. Le gouvernement fédéral avait déjà financé un certain nombre de projets-pilotes par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais ce n'est qu'en juin 1973 qu'on a assisté à la création officielle d'un programme visant à aider financièrement les coopératives d'habitation au Canada.

La version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 61 comportait un financement préférentiel de 100 p. 100 offert directement par la SCHL et des contributions d'immobilisations de 10 p. 100 pour les coopératives d'habitation. Ces prêts étaient offerts selon les modalités de l'article 27 (logements sans but lucratif) pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'un ensemble de logements en vue de loger des ménages non propriétaires. Le prêt était consenti à un taux d'intérêt préférentiel (au départ 8 p. 100) et avec une période d'amortissement prolongée pouvant atteindre 50 ans. De plus, l'alinéa 82(1)b) de la Loi nationale sur l'habitation permettait d'offrir un supplément de loyer aux locataires à faible revenu, les coûts étant partagés à 50 p. 100 avec le gouvernement provincial en cause.

Les modifications apportées en 1978 à la LNH prévoyaient la mise en place d'un nouveau volet sans but lucratif, dans le

---

[1] La numérotation des articles de la LNH a été modifiée le 12 décembre 1988 par la proclamation des Lois révisées du Canada de 1985. Nous utiliserons ici les nouveaux numéros des articles. Voici la liste des anciens articles de la LNH, avec les nouveaux numéros correspondants :

ANCIEN NUMÉRO	NOUVEAU NUMÉRO	SUJET
15	26	Dividendes limités
15.1	27	Sans but lucratif antérieur à 1979
34.18	61	Coopératives antérieur à 1979
36	74	PODRC
37.1	76	Démarrage (PFPP)
40	79	Programme F/P des coop. de construction antérieur à 1979
44	82	Supplément de loyer
56.1	95	Coopératives postérieur à 1978
58	97	Prêts directs

cadre du Programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 95. Selon cette version modifiée du Programme des coopératives d'habitation, la responsabilité première du financement est passée aux prêteurs agréés, lesquels devaient consentir les prêts hypothécaires au taux du marché et avec amortissement de 35 ans (normalement pour des termes de cinq ans). La valeur maximale du prêt demeurait de 100 p. 100 des coûts admissibles. La subvention annuelle de la SCHL consistait en une somme permettant de combler l'écart entre le loyer économique (le loyer à exiger pour atteindre le seuil de rentabilité) et le loyer de la limite inférieure des loyers du marché la première année, et était assortie d'une composante de loyer proportionné au revenu. Cette subvention portait sur le taux hypothécaire; la subvention maximale réduisait le taux réel d'intérêt à 2 p. 100. Au lieu du supplément de loyer en vertu de l'alinéa 82(1)b), les locataires à faible revenu des coopératives d'habitation financées en vertu de l'article 95 bénéficient d'un loyer proportionné au revenu au moyen de l'aide accordée au financement hypothécaire en vertu de l'article 95. Au moins 15 p. 100 des logements doivent être assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu, à la condition que le fonds de subventions contienne suffisamment de fonds pour le permettre.

La nouvelle version du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH), lancée en 1986, utilise un prêt hypothécaire novateur appelé prêt hypothécaire indexé (PHI). Les prêteurs du secteur privé sont assurés d'un taux réel de rendement après inflation pendant 30 à 35 ans. Les versements annuels d'intérêt varient donc chaque année selon l'évolution des prix dans l'ensemble de l'économie. Les versements hypothécaires dépassent la période d'amortissement au taux d'inflation moins 2 p. 100. Les loyers pour les coopératives d'habitation sont fixés au début au niveau du marché. L'aide financière fédérale vient combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché. L'aide supplémentaire aux ménages à faible revenu prend la forme d'un supplément de loyer dont le fédéral partage les coûts (minimum de 15 p. 100 des logements). Le tableau 1.1 donne les principaux paramètres des trois versions du Programme.

TABLEAU 1.1
PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PROFIL DES VERSIONS

	Article 61 (1973-1978)	Article 95 (1979-1985)	Prêt hypothécaire indexé 1986-)
FINANCEMENT :			
Type de prêt hypothécaire :	100 % - versements égaux	100 % - versements égaux; d'ordinaire assuré en vertu de la LNH	100 % - PHI; assuré en vertu de la LNH; Fonds de stabilisation
Prêt consenti par :	SCHL (prêt direct)	Prêteurs privés; la SCHL comme prêteur de dernier recours	Prêteurs privés
Période d'amortissement :	50 ans	35 ans	Prévue pour 30 ans; Maximum 35 ans
Durée :	5 ou 50 ans	Déterminée par le marché (normalement 5 ans)	Prévue pour 30 ans; Maximum 35 ans
Taux d'intérêt :	8 %	Déterminé par le marché	Déterminé par le marché; taux réel fixe plus inflation
AIDE FÉDÉRALE DE BASE :	Contribution d'immobilisations de 10 % gagnée sur la période du remboursement du prêt hypothécaire; subvention pour allégement d'intérêt à 8 %.	Contributions annuelles pour réduire le taux d'intérêt à 2 % sur les trois premières années; élimination graduelle après la troisième année, de sorte que les coûts hypothécaires nets augmentent de 5 % par année jusqu'à l'amortissement complet.	Contributions annuelles indexées correspondant au taux d'inflation moins 2 %, au besoin, pour combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché la première année; l'aide est réduite après la quinzième année (en une seule fois).
DROIT D'OCCUPATION :	Loyer économique net, compte tenu de l'aide.	Limite inférieure des loyers du marché.	Loyer du marché.
AIDE SUPPLÉMENTAIRE :	Supplément compensatoire là où les occupants à faible revenu versent un droit d'occupation réduit; le supplément de loyer est également disponible pour un maximum de 25 % des logements.	Réserve de subvention utilisée pour réduire les frais d'occupation pour les occupants à faible revenu; le supplément de loyer n'est offert que si la province verse des subventions égales. Au moins 15 % des logements doivent donner droit à une subvention fondée sur l'échelle des loyers proportionnés au revenu.	Fonds de sécurité d'occupation pour aide temporaire. Supplément de loyer pour un maximum de 50 % des logements par province. Initialement, 30 % des logements.
PLAFONDS DE REVENU POUR L'AIDE CIBLÉE :	Limite supérieure, deuxième quintile du revenu familial selon Statistique Canada.	Les occupants dont le loyer dépasse 25 % du revenu.	PRBI - Les occupants qui consacrent plus de 30 % au loyer du marché.
CONTRÔLE DES COÛTS :	Coûts repères	PUN	PUN
DIVERS :			Fonds de stabilisation

D. Sources de données

Voici les activités de collecte et de traitement de données qui ont été menées dans le cadre de cette évaluation :

a) Enquête auprès des occupants de coopératives

Une enquête a été menée auprès de quelque 9 700 membres ou occupants vivant dans 300 coopératives situées d'un bout à l'autre du pays. Un taux de participation de 80 p. 100 a été obtenu; cette participation était d'ailleurs cruciale, compte tenu du besoin de comparer les caractéristiques et les opinions des occupants dont le loyer est proportionné au revenu et des occupants dont le loyer ne l'est pas. L'enquête a été faite essentiellement par la poste, avec un suivi téléphonique dans certains cas. En plus de la collecte de données sur les caractéristiques des occupants et sur leur logement ou coopérative, d'autres données sur la gestion de la coopérative, la qualité de vie et l'état général des lieux ont été recueillies. Cette enquête a été effectuée par la firme SPR Associates.

b) Enquête auprès des coordonnateurs ou gestionnaires

Un questionnaire a été envoyé par la poste aux coordonnateurs ou gestionnaires des 1 500 coopératives du Canada et portait sur les sujets suivants : les caractéristiques de la coopérative, le marché ou la demande du logement coopératif, les pratiques de gestion et les caractéristiques des gestionnaires, le roulement des occupants et les taux d'inoccupation, l'état et l'entretien de la coopérative, les services offerts et les répercussions sur la collectivité. Grâce au suivi téléphonique de cette enquête menée par la poste, le taux de participation a également été de 80 p. 100. L'enquête a été réalisée par la firme SPR Associates.

c) Étude sur l'état des lieux

Cette étude a été entreprise afin de connaître l'état matériel d'un échantillon de 500 coopératives d'un bout à l'autre du pays. L'étude comprenait l'examen d'un échantillon de logements, d'emplacements et d'immeubles au sein de ces ensembles; la proportion réelle du nombre de logements inspectés variait selon la taille de la coopérative. Elle a également porté sur les coûts des travaux de réparation et de remplacement nécessaires. L'étude visait à fournir des données fiables à l'échelle nationale seulement, et elle a été effectuée par les inspecteurs de la SCHL.

d) Analyse des risques liés au PHI

Cette étude comprend l'analyse actuarielle d'un modèle de risque particulier et examine les risques de cas de défaut et les primes requises pour le Fonds d'assurance-hypothécaire

(FAH) et le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation, à l'aide des données du programme disponibles. De plus, l'étude se penche sur les risques de cas de défaut rattachés aux autres types de programme et examine l'aide fournie par rapport aux risques de cas de défaut. Cette étude a été menée par le groupe Coles.

e) Enquête auprès des fédérations et des groupes de ressources techniques

Cette enquête couvre les fédérations et les groupes de ressources techniques, y compris ceux qui ne sont pas affiliés à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada. Il existe environ 95 fédérations et groupes de ressources techniques, et grâce au suivi téléphonique, un taux de participation de 63 p. 100 a été obtenu. L'enquête a recueilli des données sur les caractéristiques des fédérations et des groupes de ressources techniques et leurs points de vue sur une variété de questions visant les coopératives. Une section distincte porte sur le Programme fédéral des coopératives d'habitation, version 1986.

f) Études de cas de coopératives

Douze études de cas ont été effectuées au Canada pour recueillir des données qualitatives qui complètent les données quantitatives recueillies au cours des diverses enquêtes. Les enquêteurs se sont concentrés sur les avantages du logement coopératif (p. ex. la participation des membres ou occupants, le contrôle par les occupants, la formation et l'éducation des membres, la sécurité d'occupation, la diversité des revenus et l'intégration sociale, les répercussions sur la collectivité). Ce travail a été effectué par la firme SPR Associates.

g) Données sur les caractéristiques et les dépenses de fonctionnement des coopératives

L'évaluation reposait principalement sur les bases de données de la SCHL pour le contrôle des programmes, pour la création d'un profil des coopératives (SAALS (Accords)) et l'analyse des dépenses des coopératives (SAALS (Recettes et dépenses)).

h) Études préliminaires : sécurité d'occupation et aspects fiscaux des coopératives

Trois études ont été menées sur ces sujets afin de fournir de l'information supplémentaire pour les fins des discussions sur la raison d'être du programme.

i) Enquête auprès des prêteurs ou investisseurs

Deux enquêtes ont été menées pour recueillir le point de vue des prêteurs ou des investisseurs PHI actuels (16 questionnaires) et potentiels (106 questionnaires) au sujet

des prêts hypothécaires indexés. Le taux de participation du premier groupe est de 44 p. 100 et de 27 p. 100 pour le second.

j) Enquête sur l'application et la gestion du portefeuille par la SCHL

L'enquête a été menée auprès des employés de toutes les succursales de la SCHL qui s'occupent de l'application des programmes et de la gestion du portefeuille. Grâce à un suivi par messagerie électronique, les taux de participation ont été de 67 et de 69 p. 100 respectivement.

E. Consultation

La SCHL a consulté une panoplie de groupes à l'étape de la planification de la présente évaluation (rapport de l'étude préparatoire). Parmi ces groupes se trouvent, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, l'Association canadienne des constructeurs d'habitation (ACCH), la Fédération canadienne des municipalités (FCM), l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), l'Institut d'aménagement urbain, le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation, les organismes provinciaux de l'habitation, les agences centrales fédérales ainsi que le personnel du Bureau national et des bureaux extérieurs de la SCHL. Toutes les réponses reçues ont été examinées en vue de leur inclusion dans la version définitive du plan.

La SCHL a également demandé à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada de fournir ses commentaires sur les données recueillies, le cadre de référence des enquêtes et des études et les instruments de contrôle choisis.

Il est à noter que l'apport de la Fédération dans la collecte de données et dans l'encouragement de la participation des coopératives a largement contribué au taux élevé de collaboration de la part de ces dernières.

II RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le présent chapitre résume les principales constatations de l'évaluation et en énonce les conclusions. Le résumé se répartit en neuf sections qui examinent les caractéristiques du parc et l'état des lieux; la réalisation des objectifs du programme; le besoin et le marché du logement coopératif; l'application du programme et la gestion des coopératives; les mécanismes de prêts hypothécaires indexés; et l'efficience du programme. La conclusion évalue la raison d'être du PFCH à la lumière des constatations de l'évaluation.

A. Résumé

CARACTÉRISTIQUES DU PARC DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Diversité du parc.

Depuis 1973, des coopératives ont été produites dans toutes les provinces et territoires canadiens aux termes des trois programmes fédéraux. Environ 70 p. 100 des 56 745 coopératives ont été construites aux termes du Programme de l'article 95, 12 p. 100 aux termes du Programme de l'article 61 et 18 p. 100 en vertu du PFCH actuel.

La plupart des logements coopératifs ont moins de 10 ans.

Près de 90 p. 100 des logements coopératifs ont moins de 10 ans et presque 40 p. 100 moins de 5 ans. Moins d'un pour cent du parc a été produit il y a plus de 15 ans. Une bonne partie des coopératives de l'Alberta et de la Colombie-Britannique font partie du stock plus ancien.

La majorité des logements coopératifs sont des maisons en rangée et des immeubles d'appartements.

Les ensembles sont de types variés allant des maisons individuelles aux grandes tours d'habitation. La majorité des logements sont des maisons en rangée et des appartements et depuis 1986, un pourcentage plus élevé d'immeubles d'appartements ont été produits en vertu du PFCH par comparaison avec les programmes antérieurs.

Les coopératives sont produites plus fréquemment dans des immeubles neufs que dans des immeubles acquis. La taille moyenne d'une coopérative demeure constante pour tous les programmes.

Des coopératives ont été produites dans des immeubles neufs selon les proportions suivantes : 32,2 p. 100 aux termes de l'article 61, 51,7 p. 100 aux termes de l'article 95 et 63,6 p. 100 aux termes du PFCH. La taille de l'ensemble n'a pas beaucoup changé. Elle varie d'une moyenne de 31 logements en vertu de l'article 61 à une moyenne de 35 logements en

vertu de l'article 95 et une moyenne de 32 logements au titre du PFCH. Pour ce dernier programme, on remarque une nette tendance à produire un moins grand nombre de petits ensembles (c.-à-d. de moins de dix logements) et plus d'ensembles regroupant de 10 à 49 logements. Les caractéristiques du logement coopératif varient d'une province à l'autre. Ainsi, les coopératives du Québec tendent à être plus petites tandis que l'Ontario regroupe un grand nombre de larges coopératives. Les coopératives de l'Alberta et de la Colombie-Britannique tendent à regrouper un nombre plus élevé d'occupants.

La majorité des occupants des coopératives d'habitation sont des familles.

Globalement, 94 p. 100 du parc de logements coopératifs sont destinés aux familles, 5 p. 100 environ aux personnes âgées et une faible proportion aux ménages éprouvant des besoins spéciaux comme les personnes handicapées. On tend à produire plus de logements pour les aînés en vertu du PFCH, surtout en Saskatchewan et au Manitoba où 65 p. 100 et 100 p. 100 respectivement des logements produits aux termes du PFCH leur sont destinés. Ces deux provinces se préoccupaient aussi de produire des logements pour les aînés aux termes des programmes antérieurs.

Les Programmes des coopératives d'habitation ont été les plus utilisés au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique.

Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique regroupent 48 173 logements, soit 84,9 p. 100 de l'ensemble des logements produits. Leur part des logements de l'article 61 se situait à 92 p. 100 et à légèrement au-dessus de 80 p. 100 pour le PFCH.

ÉTAT DU PARC

Le parc de logements coopératifs est généralement en bon état.

Comme l'on pouvait s'y attendre, étant donné le profil de l'âge du parc, la plupart des coopératives sont en bon état. L'étude sur l'état des lieux révèle que 98 p. 100 des coopératives sont dans un état conforme aux normes LNH minimales relatives aux immeubles existants. L'état de moins de 1 p. 100 des logements coopératifs, la plupart dans les plus vieux ensembles, est inférieur aux normes LNH. L'état de toutes les coopératives du PFCH était conforme aux normes LNH.

La comparaison du stock de logements coopératifs avec les logements du secteur public et les logements du secteur privé occupés par leur propriétaire indique que les besoins de réparations dans les coopératives sont comparables aux besoins des logements des autres secteurs lorsque l'âge est contrôlé.

Les coûts de réparation et de remplacement sont généralement modestes.

Dans le cadre de l'Étude sur l'état des lieux, les inspecteurs de la SCHL ont recommandé des réparations et des remplacements nécessaires évalués à 58,8 millions de dollars pour le parc national des coopératives. Dans la plupart des cas les coûts de remplacement et de réparation sont assez modestes. Le coût moyen de réparation est évalué à 1 166 $ par logement. Une bonne partie de ces réparations doivent être effectuées dans les ensembles dont l'état est conforme aux normes LNH minimales relatives aux immeubles existants.

Les besoins de réparations sont supérieurs à 12,6 millions de dollars, soit 21,5 p. 100 du total national dans les ensembles construits en vertu du Programme de l'article 61, le plus ancien. Les ensembles de l'article 95 ont besoin de réparations de l'ordre de 43 millions de dollars, soit 73,1 p. 100 du total, tandis que les ensembles du PFCH ont besoin de 3,2 millions, soit 5,4 p. 100 du total. Les besoins de réparation par logement sont évalués à 1 954 $ pour les coopératives de l'article 61, à 1 171 $ pour les coopératives de l'article 95 et à 439 $ pour les coopératives du PFCH. Presque 60 p. 100 des coûts sont attribuables aux réparations de l'immeuble et près de 40 p. 100 aux réparations à l'intérieur des logements.

Dans certaines coopératives les coûts de réparation sont élevés.

Même si la majeure partie du parc des coopératives est en bon état, certains ensembles qui ne satisfont pas aux normes LNH minimales relatives aux immeubles auront besoin de réparations importantes. Ainsi, les ensembles de l'article 61 qui ne répondent pas aux normes LNH exigent des coûts moyens de réparation de 17 024 $ par logement, alors qu'ils se chiffrent à 8 531 $ par logement dans les ensembles de l'article 95, d'un état comparable. Ces réparations posent vraisemblablement de sérieux problèmes pour les ensembles en question mais constituent moins de 6 p. 100 du total des besoins de réparation du parc de coopératives.

Les coopératives établies dans des ensembles acquis sont plus coûteuses à réparer que les coopératives aménagées dans des bâtiments neufs.

On a constaté que les besoins de réparation dans les ensembles neufs par rapport aux ensembles acquis et rénovés étaient moins importants que prévu pour les ensembles de l'article 61, mais que les coûts étaient de presque 35 p. 100 supérieurs dans les ensembles acquis de l'article 95.

Les réserves des coopératives pour les réparations et les remplacements sont insuffisantes pour répondre aux besoins de réparation de jusqu'à 55 p. 100 des logements.

Les accords d'exploitation signés entre la SCHL et les coopératives d'habitation précisent qu'une coopérative doit conserver l'ensemble dans un état satisfaisant. L'entretien régulier est assuré grâce aux recettes courantes et les coopératives sont tenues d'établir des fonds de réserve pour être en mesure de couvrir périodiquement les frais d'immobilisations importants. Puisque les coopératives sont des entités fiscales distinctes, les fonds de réserve ne peuvent pas être transférés d'une coopérative à une autre. Les fonds de réserve excédentaires pour les réparations d'un groupe d'ensembles ne peuvent pas servir à compenser les déficits dans d'autres ensembles.

Dans l'ensemble, environ 45 p. 100 de tous les logements coopératifs se trouvent dans des coopératives ayant un excédent de fonds de réserve. Les ensembles de l'article 61 dont les réserves sont insuffisantes pour couvrir les frais de réparation enregistrent un déficit de 2 800 $ par logement et les ensembles de l'article 95 un déficit de 1 353 $ par logement. Les ensembles dont les réserves sont les plus déficitaires ont les plus grands besoins de réparations. Ces estimations exagèrent très légèrement l'ampleur des problèmes d'état des lieux, car l'enquête sur l'état des lieux englobait les réparations mineures.

LE BESOIN ET LE MARCHÉ DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

Un pourcentage important des ménages locataires ne peuvent accéder à la propriété dans l'ensemble du pays.

À l'échelle nationale un peu moins du tiers des ménages-locataires dont le revenu dépasse le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) n'ont pas les moyens d'acheter un logement convenable en assumant un prêt hypothécaire de 10 p. 100. Ce pourcentage dépasse 55 p. 100 avec des taux d'intérêt de 15 p. 100. Si l'on suppose des taux de 10 p. 100, 91,8 p. 100 des ménages dont le revenu est supérieur au PRBI et qui n'ont pas les moyens d'acheter une maison se trouvent en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec. La proportion est de 86 p. 100 si l'on suppose des taux d'intérêt de 15 p. 100.

L'abordabilité des logements de propriétaires-occupants varie selon le marché.

Les données indiquent la nécessité de réexaminer l'aide au logement coopératif dans certains marchés où les logements de propriétaire-occupant sont plus abordables. Si les taux d'inoccupation sont élevés sur ces mêmes marchés, le logement

coopératif peut avoir de la difficulté à soutenir la concurrence sur le marché local.

Les locataires semblent éprouver certains problèmes de sécurité d'occupation.

Les problèmes de sécurité d'occupation sont plus fréquents chez les jeunes ménages et les ménages à faible revenu. Même si les données recueillies au cours de l'évaluation exagèrent la fréquence de ce genre de problèmes on estime que, chaque année, 329 000 locataires éprouvent des difficultés de sécurité d'occupation, soit un maximum de 10 p. 100 de tous les ménages. La plupart de ces ménages n'ont pas un revenu suffisant pour faire face aux coûts élevés du logement, et un petit nombre éprouvent des difficultés non économiques.

Dans l'ensemble, le logement coopératif soulève un vif intérêt.

La plupart des Canadiens connaissent bien le logement coopératif. Dans l'ensemble, on estime que de 164 000 à 400 000 ménages s'intéressent au logement coopératif. Le maximum de 400 000 ménages est fondé sur une enquête auprès du public, au cours de laquelle on a demandé aux répondants s'ils emménageraient dans une coopérative, en supposant qu'un logement convenable y soit disponible au taux du marché. D'après les données inscrites sur les listes d'attente, tant les logements LPR que LNPR soulèvent de l'intérêt.

Les taux de rotation et d'inoccupation du logement coopératif sont faibles.

En général, le taux de rotation est moins élevé pour le logement coopératif que pour le logement locatif mais plus élevé que pour le logement de propriétaire-occupant. Les faibles taux d'inoccupation dans les coopératives sont l'indice d'une forte demande pour ce genre d'occupation, par comparaison aux taux du logement privé. En revanche, les données démontrent que la demande de logements coopératifs est sensible aux conditions de l'offre et de la demande du marché local du logement.

Dans les coopératives des articles 61 et 95, les loyers sont inférieurs à ceux du marché locatif privé.

La comparaison uniformisée des droits d'occupation dans les coopératives avec les loyers du marché privé démontre que les droits d'occupation dans les coopératives des articles 61 et 95 se situent au-dessous du niveau du marché. L'analyse révèle par contre que les logements du PFCH sont au niveau des loyers du marché.

Les coopératives essaient de répondre aux besoins des ménages spéciaux.

D'après les résultats de l'enquête, un fort pourcentage de coopératives essaient de répondre aux besoins des ménages spéciaux, tels les personnes seules non âgées, les ménages à parent unique, les personnes âgées, invalides ou handicapées.

Beaucoup d'occupants quittent la coopérative pour acheter leur propre maison.

L'achat d'une maison était le facteur le plus souvent relevé pour expliquer la rotation des occupants. Ces données suggèrent donc que pour certains occupants de la majorité des coopératives, le logement coopératif sert souvent de tremplin à l'accession à la propriété.

RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les programmes fédéraux des coopératives ne servent que partiellement les ménages à revenu modéré.

Le profil du revenu des occupants des coopératives d'habitation indique la répartition des revenus de tous les ménages locataires canadiens. Cependant, le parc de logements coopératifs tend à comprendre moins de ménages dans les catégories de revenus inférieurs et supérieurs, soit de moins de 10 000 $ et de plus de 50 000 $ respectivement.

Près de la moitié des ménages dont le loyer n'est pas proportionné au revenu (LNPR) dans chaque programme fédéral ont des revenus dépassant la limite supérieure, le second quintile du revenu familial par province déterminé par Statistique Canada. Cette proportion varie de 40 p. 100 pour le portefeuille de l'article 61 à 47 p. 100 pour chacun des portefeuilles de l'article 95 et du Programme PFCH.

Dans les coopératives bénéficiant de PHI, les logements dont le loyer n'est pas proportionné au revenu, doivent explicitement servir les ménages de revenu modéré qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. Il est prouvé que près de la moitié des occupants des logements LNPR du PFCH peuvent acheter un logement de prix moyen assuré par la LNH dans une zone urbaine, avec une mise de fonds minimum. De plus, le tiers de ces occupants ont répondu qu'ils avaient les moyens d'acheter un logement, ou qu'ils ne le savaient pas.

Les logements bénéficiant d'un supplément de loyer dans les coopératives du PFCH ont été soigneusement ciblés vers les ménages à faible revenu.

Le revenu de près de 90 p. 100 des ménages dont le loyer est proportionné à leur revenu (LPR) dans les coopératives du PFCH se situe au-dessous du plafond de revenu déterminant les

besoins impérieux (PRBI), tandis que près des trois-quarts se situent au-dessous du seuil de faible revenu plus strict établi par Statistique Canada. Dans les autres portefeuilles fédéraux de coopératives, les occupants LPR avaient moins de chances que leur revenu se situe au-dessous du PRBI (60 p. 100 pour le programme de l'article 61 et 72 p. 100 pour le programme de l'article 95) ou au-dessous du seuil de faible revenu (45 p. 100 pour le programme de l'article 61 et 50 p. 100 pour le programme de l'article 95).

Les premiers programmes de coopératives d'habitation ne semblent pas servir des ménages dont le revenu est vraiment inférieur à celui des ménages du programme actuel.

La répartition et la moyenne des revenus pour les trois programmes des coopératives d'habitation indiquent des profils de revenu généralement identiques. La moyenne des revenus annuels s'échelonne entre 35 343 $ pour le stock de l'article 95 et 27 468 $ pour le stock de l'article 61 tandis que dans les coopératives du PFCH, la moyenne des revenus se situe à 26 468 $. Il semblerait qu'une "brèche" dans l'échelle des revenus existe dans le portefeuille des coopératives du PFCH.

D'après l'évaluation du programme de l'article 56.1 réalisée en 1983, 54,2 p. 100 des résidents des coopératives de l'article 95 avaient un revenu inférieur au revenu moyen national de tous les locataires en 1981. Une fréquence comparable estimée à 60,6 p. 100 en 1989 parmi les occupants des ensembles de l'article 95, suggère une légère baisse du revenu des occupants des coopératives de l'article 95 par rapport à tous les locataires pendant la période de 1981 à 1989.

Les occupants d'un grand nombre de coopératives ont des revenus divers.

Il ressort de l'enquête auprès des occupants des coopératives que, dans chacun des portefeuilles fédéraux de logements coopératifs, la majorité des occupants vivent dans des coopératives dont 30 à 60 p. 100 des occupants ont un revenu inférieur au PRBI.

Certains occupants des coopératives éprouvent des besoins impérieux.

D'après l'enquête auprès des occupants des coopératives, l'incidence des personnes éprouvant des besoins impérieux est évaluée à 26 p. 100 pour le portefeuille de l'article 61, 27 p. 100 pour le portefeuille du PFCH et 31 p. 100 pour le portefeuille des coopératives de l'article 95. L'incidence des besoins impérieux était globalement beaucoup plus élevée parmi les occupants LPR, où la proportion s'échelonnait de 31,1 p. 100 pour l'article 61 à 48,2 p. 100 pour les coopératives du PFCH. Les besoins impérieux qu'éprouvent une

grande majorité des occupants sont attribuables à des problèmes d'abordabilité, ce qui donne à penser que la composante de supplément de loyer des programmes fédéraux des coopératives d'habitation n'atteint pas complètement son objectif qui est de procurer un logement abordable aux ménages à faible revenu.

L'incidence élevée de problèmes d'abordabilité semble résulter du fait que les indicateurs du revenu et des droits d'occupation sont des évaluations fournies par les occupants et que la majorité des résidents paient des frais mensuels supplémentaires pour l'électricité, l'eau, le mazout ou le gaz.

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation ne semble pas fournir plus de sécurité d'occupation aux ménages de revenu modéré qu'il n'y en a sur le marché du logement locatif privé.

L'évaluation a révélé très peu de preuves appuyant l'opinion que les coopératives d'habitation procurent une plus grand sécurité d'occupation que sur le marché du logement locatif privé. La comparaison du niveau de sécurité d'occupation perçu par rapport à l'abordabilité entre les occupants des coopératives et les autres locataires n'a pas été concluante. Cette donnée reposait sur la réponse des ménages à une question de l'enquête leur demandant s'ils devraient vraisemblablement déménager d'ici un an en raison de problèmes d'abordabilité.

AVANTAGES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Les résidents des coopératives d'habitation sont très satisfaits de leur logement.

En général, les résidents des coopératives d'habitation se disent très satisfaits des divers aspects reliés à leur logement comme à leur cadre de vie. Les résidents des coopératives aux termes des articles 61 et 95 sont plus satisfaits que ceux des ensembles du PFCH, mais les résidents de l'ensemble des coopératives d'habitation aidées par le gouvernement fédéral s'avèrent davantage satisfaits que les occupants de logements publics et plus satisfaits que les autres locataires ou propriétaires canadiens.

Le taux de participation des résidents est élevé dans les coopératives d'habitation.

Selon les programmes, entre 76 et 90 p. 100 des résidents ont participé à un comité de résidents ou plus au sein d'une coopérative. Une proportion constante d'environ 70 p. 100 de tous les résidents consacrent de une à dix heures par mois aux activités de la coopérative, et le nombre moyen d'heures par mois se chiffre à environ huit. Le pourcentage des quelques

résidents qui ne consacrent pas de temps à la bonne marche de la coopérative varie entre 9 p. 100 (PFCH) et 13 p. 100 (article 61). Le temps que les occupants PFCH consacrent annuellement aux activités de la coopérative est évalué en moyenne à un montant de 905 $ (articles 61 et 95) à 1 430 $ (sans but lucratif F-P au Québec). Ces estimations sont fondées sur un coût de main-d'oeuvre de 10 $ l'heure.

La plupart des occupants de coopératives d'habitation ont acquis des aptitudes et des connaissances utiles grâce à leur participation à la gestion de la coopérative.

La participation des résidents à la gestion de la coopérative peut favoriser l'acquisition d'aptitudes utiles. La plupart des résidents qui déclarent en avoir acquis mentionnent surtout des connaissances touchant l'attitude, à savoir des techniques d'organisation ou de relations interpersonnelles plutôt que des connaissances précises comme la tenue de livres ou le soutien de bureau. Le tiers environ de tous les résidents occupant des ensembles coopératifs aidés par le programme fédéral estiment qu'ils n'ont acquis aucune connaissance utile par leur travail au sein de la coopérative.

Une large proportion des occupants LPR retirent de leur participation aux activités de la coopérative des avantages utiles à leur carrière.

La proportion de résidents LPR ayant déclaré retirer des avantages utiles à leur carrière oscille de 1,2 p. 100 des occupants de logements du PFCH, qui ont ouvert leur propre commerce, à 21,4 p. 100 des résidents LPR des logements de l'article 61 qui se sont mis à travailler à l'extérieur, par suite de l'expérience acquise dans les coopératives. La plupart du temps les occupants LPR ont plus tendance à signaler ces avantages. Cependant, les occupants des logements du PFCH ont moins tendance que d'autres à signaler ces avantages. Globalement, de 27,2 p. 100 (PFCH) à 39,2 p. 100 (article 61) des occupants LPR ont signalé un avantage ou plus, comparativement à une proportion de 16,3 p. 100 (PFCH) à 26,5 p. 100 (article 95) parmi les résidents LNPR.

Il n'a pas été possible d'établir avec certitude un lien direct entre le niveau de diversité de revenus à l'intérieur d'une coopérative et des avantages sociaux et économiques procurés aux résidents à faible revenu.

Bien que des études de cas ayant porté sur un certain nombre de coopératives d'habitation aient laissé entrevoir que le principe de diversité de revenus était bien accueilli, l'analyse statistique des données de l'enquête menée auprès des résidents n'a pu confirmer l'existence d'un lien positif entre la diversité de revenus dans un ensemble et les avantages procurés aux résidents à faible revenu. Parmi les

nombreux essais menés, des corrélations significatives n'ont pu être établies qu'à l'égard du degré de satisfaction des résidents et à l'acquisition d'aptitudes sociales découlant du travail d'équipe.

Les coopératives d'habitation ont un léger effet sur la collectivité avoisinante.

Les résultats des études de cas indiquent que les coopératives recherchent d'abord à renforcer la vie communautaire au sein même de l'ensemble au lieu de mettre l'accent sur les rapports avec la collectivité avoisinante. Tandis que des résidents de coopératives participent aux activités de leur collectivité, certaines coopératives sont plus isolées de la collectivité avoisinante et les effets qu'elles pourraient avoir sur celle-ci sont parfois minimes. Les données recueillies au cours de l'enquête réalisée auprès des gestionnaires ou coordonnateurs révèle par exemple que 7,4 p. 100 des coopératives du PFCH et 10,8 p. 100 des coopératives de l'article 61 aident de façon "très active" à mettre sur pied des services, des commodités ou des activités sociales dans la collectivité locale. De 29,5 p. 100 (PFCH) à 45,8 p. 100 (article 61) des gestionnaires ou coordonnateurs ont indiqué que la participation est "active".

APPLICATION DU PROGRAMME DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Le secteur de l'application du Programme des coopératives regroupe 14 fédérations et 81 groupes de ressources techniques.

Le secteur de l'application du Programme des coopératives est constitué de 14 fédérations et de 81 groupes de ressources techniques. Ce sont pour la plupart des organisations sans but lucratif dirigées par la collectivité, la coopérative ou les employés eux-mêmes. Moins de 10 p. 100 d'entre elles sont des entreprises privées. Les trois-quarts de ces groupes travaillaient à la mise sur pied de coopératives d'habitation avant le lancement du PFCH en 1986, et 76 p. 100 d'entre eux sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et 73 p. 100 sont également membre d'une autre fédération de coopératives à l'échelon provincial ou régional. C'est le Québec qui possède de loin le plus grand nombre de groupes de ressources techniques et moins de la moitié d'entre eux sont affiliés à la FHC.

La plupart des groupes de ressources techniques et des fédérations emploient un petit nombre d'employés, soit moins de 3 professionnels et 3 employés de soutien à plein temps. D'après les activités courantes, les groupes de ressources techniques fournissent des services à 5 coopératives à mettre sur pied et à 9 coopératives existantes. Les fédérations, dont les activités diffèrent quelque peu, jouent un rôle auprès de 10 coopératives à mettre sur pied et à 39

coopératives existantes. Les fédérations et les groupes de ressources techniques procurent une vaste gamme de services de perfectionnement, de gestion et de finances et participent aussi à des activités générale liées au secteur des coopératives.

La majorité des succursales de la SCHL chargées d'appliquer le PFCH jugent que les groupes de ressources techniques appliquent efficacement le programme.

Le perfectionnement des membres, les activités liées au secteur des coopératives et les services d'aménagement immobilier sont le plus souvent considérés comme efficaces par le personnel de la SCHL responsable de l'application du programme. La moitié des succursales de la SCHL pensent que les services financiers qu'offrent les groupes de ressources techniques sont efficaces. D'après ces réponses, il semble que les groupes de ressources techniques sont capables de mettre à profit la contribution des coopératives dans l'application du programme et la gestion de l'ensemble. Les données de l'enquête révèlent que plus de la moitié des groupes de ressources techniques fournissent encore des services de perfectionnement aux coopératives plus d'un an après la date de l'ajustement de l'intérêt (DAI).

Presque tout le personnel d'administration des succursales de la SCHL ainsi que la majorité des groupes de ressources techniques considèrent que la SCHL applique efficacement le PFCH.

Au moins 90 p. 100 du personnel d'administration des succursales considère que ses activités d'application du PFCH sont efficaces. Les groupes de ressources techniques estiment également que la SCHL est efficace dans la plupart des secteurs, bien que ce soit dans une moindre mesure que les succursales. Soixante-et-un pour cent disent que la SCHL a été efficace dans le domaine du processus d'approbation, et 59 p. 100 qu'elle a été efficace dans la détermination des prix maximaux des logements.

Les groupes de ressources techniques et le personnel des succursales de la SCHL estiment que le Programme de financement pour la préparation de projets est essentiel ou important pour le développement du logement coopératif.

Les groupes de ressources techniques et le personnel de la SCHL reconnaissent tous deux que le développement du logement coopératif ne peut se faire sans les prêts FPP. En outre, trois quarts des groupes et 95 p. 100 du personnel de la SCHL ont souligné l'efficacité du programme FPP, et le personnel de la SCHL et les groupes estiment que l'accroissement maximal proposé des montants suffira. Les principales préoccupations concernant le FPP portaient sur la suffisance du budget global et sur l'ancien maximum de 75 000 dollars. Environ un quart

des groupes se sont également dit préoccupés par le processus d'application et certains contestaient la quantité d'écritures en jeu.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des fonds FPP sont recouvrables.

Selon les données administratives provenant de la SCHL, de 1986 à 1990, environ 16,2 millions de dollars ont été prêtés dans le cadre du Programme FPP pour 491 ensembles, soit une moyenne de 33 000 dollars par ensemble. Durant la même période, 1,06 millions de dollars en prêts accordés pour 91 de ces projets ont fait l'objet d'une remise, ces derniers n'ayant pas abouti. Par conséquent, le total des prêts susceptibles de remise dans le cadre de ce programme représente 6,5 p. 100 des dépenses totales, et 18,5 p. 100 des projets en question ont été abandonnés. Le reste des prêts FPP, soit quatre-vingt-quatorze pour cent, ont été recouvrés puisqu'ils ont été intégrés aux coûts d'immobilisations et aux prêts hypothécaires. Ces données indiquent que l'administration du Programme est efficace dans la sélection des demandes FPP susceptibles de mener à la production de logements coopératifs.

Les fédérations et les groupes de ressources techniques ont jugé les contributions de soutien au secteur avantageuses pour les coopératives d'habitations et le secteur coopératif.

Les contributions de soutien au secteur se sont chiffrées à 7,6 millions de dollars de 1986 à 1989. Toutes les contributions ont été adressées à la FHC. Les contributions non utilisées à la fin de l'année ont été versées dans un Fonds de dotation dont la valeur, à la fin de 1989, s'élevait à 2,5 millions de dollars.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des groupes de ressources techniques estimaient que les montants fournis par les coopératives d'habitations à titre de contributions au soutien du secteur étaient adéquats. Quatre-vingt pour cent ou plus estimaient que ces contributions offraient des avantages comme une certaine indépendance vis-à-vis des fonds du gouvernement, l'association des coopératives d'habitation au secteur et l'aide au développement de services sectoriels pour les coopératives. Moins de dix pour cent des répondants jugeaient que ces contributions imposaient aux coopératives un fardeau excessif et seulement 14 p. 100 estimaient qu'elles créaient des attentes de services peu réalistes. Beaucoup de groupes de ressources techniques interrogés ont indiqué que ces contributions devraient être obligatoires et non facultatives et certains ont même suggéré de les inclure comme dépenses de fonctionnement admissibles dans le calcul de l'aide annuelle.

Certains répondants ont affirmé que les coopératives n'étaient pas suffisamment informées de l'utilisation des cotisations et

proposé que la FHC donne un bref aperçu des services offerts grâce à ces fonds. On a aussi suggéré de réinvestir l'argent des cotisations dans la création de nouvelles coopératives grâce à la constitution de réserves foncières, à l'élaboration de projets ainsi qu'aux prêts à court terme ou au préfinancement.

De meilleures communications entre les groupes de ressources techniques et la SCHL amélioreraient l'application du programme.

Les succursales de la SCHL et les groupes de ressources techniques ont souligné l'importance d'améliorer les communications pour l'application du programme. Certains ont suggéré la création d'un comité officiel qui se réunirait régulièrement. Dans certains cas, les groupes de ressources techniques semblent favoriser des relations de travail plus étroites et une meilleure collaboration avec les succursales de la SCHL. D'autres ont suggéré à la SCHL d'exiger des groupes de ressources techniques des ensembles complets de services et de ne permettre qu'aux groupes accrédités de les offrir. Les remarques reçues montrent que l'application du programme va bon train; elles portent surtout sur les façons d'améliorer les relations de travail en faisant mieux comprendre les rôles des diverses agences en jeu, afin de mieux appliquer le programme.

Les activités de formation et de sensibilisation pourraient être améliorées, en particulier en ce qui a trait aux directives, aux lignes de conduite et aux procédures relatives au programme.

Les succursales de la SCHL ont suggéré que la Société donne une formation sur ce qui est exigé des coopératives et des groupes de ressources techniques et qu'elle collabore avec la FHC à sensibiliser ceux-ci aux directives et procédures du programme afin de mieux faire comprendre le rôle de la SCHL dans le programme. Environ un tiers des groupes de ressources techniques ont suggéré d'inclure les dépenses de formation dans les budgets de fonctionnement des coopératives et d'augmenter les montants dépensés actuellement pour améliorer les techniques de prise de décisions des membres. De même, les nouveaux groupes de ressources ont besoin de matériel de formation pour les aider à élaborer des services.

GESTION DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Les méthodes de gestion varient selon les coopératives.

La majorité des coopératives faisant partie du Programme fédéral des coopératives d'habitation (plus de 70 p. 100) sont gérées directement et bénévolement par les résidents. Plus de 30 p. 100 de toutes les coopératives bénéficiant de l'aide

fédérale retiennent les services de gestionnaires ou d'entrepreneurs à temps plein ou à temps partiel. Les coopératives créées aux termes des programmes F/P sans but lucratif ont beaucoup plus souvent recours aux services de gestionnaires ou d'entrepreneurs travaillant à temps plein ou à temps partiel avec rémunération (environ 80 p. 100). Les coopératives de plus grande taille ont davantage tendance à être confiées à des gestionnaires rémunérés.

Les gestionnaires rémunérés des coopératives d'habitation possèdent une vaste expérience et une excellente formation.

Les gestionnaires rémunérés de toutes les coopératives d'habitation du programme possèdent une expérience comparable à celle des gestionnaires immobiliers du Programme de logements publics (environ 7 ans), quoique les gestionnaires rémunérés des coopératives aux termes de l'article 61 aient 11 ans d'expérience. Les gestionnaires rémunérés ont acquis la majeure partie de leur expérience dans le secteur des coopératives d'habitation.

Bien qu'une grande part des gestionnaires de coopératives d'habitation rémunérés possèdent une formation universitaire plus poussée que les gestionnaires de logements publics, la proportion de gestionnaires ayant une formation professionnelle ou collégiale est similaire pour les deux programmes. On constate une exception pour ce qui est de la large proportion (44,1 p. 100) de gestionnaires rémunérés, au service d'une coopérative du PFCH, qui possèdent une formation professionnelle ou collégiale.

Bien que le taux de participation à des cours de gestion soit élevé, un grand nombre de coopératives ne bénéficient toujours pas des services d'un résident ou d'un gestionnaire qui a suivi des cours jugés essentiels dans le domaine de la gestion d'une coopérative.

Le taux de participation des résidents et des gestionnaires a été particulièrement élevé pour quatre cours offerts aux administrateurs des coopératives d'habitation : conseil d'administration, gestion financière, sélection et orientation des membres, entretien et gestion. Un résident ou plus dans au moins 50 p. 100 des coopératives du programme ont suivi chacun de ces cours. De même, au moins 40 p. 100 des gestionnaires au sein du programme entier des coopératives d'habitation ont suivi chacun de ces cours. Par conséquent, il existe un grand nombre de coopératives où l'on ne trouve pas de résident ou de gestionnaire ayant suivi un cours essentiel de gestion.

On semble disposer de méthodes permettant de faire en sorte que les travaux d'entretien et d'amélioration nécessaires soient entrepris.

Au moins 80 p. 100 des coopératives du programme possèdent un comité d'entretien. Les coopératives signalent un taux élevé de participation à des cours de gestion et d'entretien, tant pour les gestionnaires que pour les résidents.

Plus de 80 p. 100 des coopératives du programme disent avoir mis à jour leur plan d'entretien au cours de l'année.

Environ 80 p. 100 des coopératives indiquent que les demandes ou les plaintes des résidents ainsi que les inspections constituent leur principal moyen d'établir les priorités d'entretien. Les directives prescrites par la collectivité ou par les membres (plus de 60 p. 100), les demandes ou les plaintes des résidents (plus de 50 p. 100) et les inspections (plus de 47 p. 100) sont considérées par les coopératives comme les meilleurs moyens d'établir les améliorations à apporter, par ordre de priorité.

Les données indiquent que les travaux d'entretien et d'amélioration sont reportés.

De 40 p. 100 (PFCH) à 52 p. 100 (article 61) des gestionnaires mentionnent que les travaux d'entretien ou d'amélioration sont remis à plus tard. Les gestionnaires invoquent le manque de budget comme raison principale (14,3 p. 100 pour les coopératives du PFCH, ce qui est une exception). Selon eux, le manque de temps des occupants est un facteur important du report des travaux pour les coopératives de l'article 95 (29,9 p. 100) et celles du PFCH (30,3 p. 100).

Les coopératives ont recours à diverses méthodes pour trouver et choisir leurs membres.

Les gestionnaires de coopératives signalent comme moyens essentiels de recrutement de nouveaux membres le bouche à oreille (plus de 80 p. 100), le recrutement par les membres de la coopérative (plus de 70 p. 100) et les annonces passées dans les journaux locaux pour les coopératives du PFCH (67,4 p. 100).

Les principales méthodes utilisées par les coopératives pour la présélection des candidats sont l'entrevue (dans plus de 90 p. 100 des cas), la vérification de la solvabilité (dans 55 à 72 p. 100 des cas) et les références (dans 54 à 60 p. 100 des cas).

Les services d'aiguillage fournis par des agences provinciales ou municipales ne sont pas un moyen efficace de trouver de futurs membres LPR.

Les services d'aiguillage fournis par des agences provinciales ou municipales ont permis de trouver un certain nombre de membres seulement pour les ensembles du PFCH en Ontario et en Colombie-Britannique. La difficulté à louer les logements LPR résulte peut-être en partie du fait que les critères d'admissibilité sont essentiellement les mêmes pour les membres LNPR et les membres LPR. Les gestionnaires signalent qu'ils ont une certaine difficulté à louer ces logements, dans une proportion de 12,9 p. 100 pour le PFCH à 25 p. 100 pour l'article 61. Les services d'aiguillages des provinces et des municipalités sont l'objet d'un examen minutieux. Pour louer un logement LPR il faut entre 1,5 (article 61) à 3,1 personnes référées (PFCH).

La composante du supplément de loyer du Programme fédéral des coopératives d'habitation vient en aide à des occupants dont le revenu est varié et inférieur au plafond pertinent de revenu déterminant les besoins impérieux.

Les directives du Programme de supplément de loyer précisent qu'en deçà des plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI), le nombre de logements accordés aux ménages qui se situent juste au-dessous des plafonds ne doit pas dépasser leur proportion des besoins. Les données prouvent que le PFCH aide des occupants dont le revenu varie mais demeure inférieur au PRBI. Quarante-cinq pour cent des occupants de coopératives du PFCH ont un revenu inférieur à 50 p. 100 du PRBI pertinent, comparativement à moins de 27 p. 100 pour l'ensemble des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. Seulement 20 p. 100 des occupants LPR des coopératives du PFCH ont un revenu se situant entre 75 et 100 p. 100 du PRBI pertinent, alors que la proportion est de 32 p. 100 pour l'ensemble des ménages éprouvant des besoins impérieux.

Les gestionnaires et les résidents estiment que les coopératives sont bien gérées. Toutefois, il semblerait que les coopératives aient la tâche de gérer la participation bénévole des occupants.

On a demandé aux gestionnaires d'évaluer l'efficacité globale de la gestion de leur coopérative. Plus de 91 p. 100 des gestionnaires pour tous les programmes de coopératives considèrent que leur coopérative est bien administrée. Cependant, moins de 66 p. 100 des gestionnaires considèrent la formation des résidents comme un aspect moins bien géré.

On a aussi demandé aux résidents d'évaluer leur degré de satisfaction à l'égard de leur coopérative. Quoiqu'ils se disent majoritairement très satisfaits de la manière dont est

administrée leur coopérative, les résidents des coopératives d'habitation de tous les programmes sont moins satisfaits de la coordination des activités des bénévoles (moins de 77 p. 100), de l'encouragement des résidents à participer (moins de 77 p. 100) et de la sélection des résidents (moins de 77 p. 100).

Les gestionnaires ont signalé les problèmes de gestion auxquels les coopératives doivent le plus souvent faire face. Le manque d'engagement des occupants, l'absence de cours destinés aux occupants et le temps excessif que ceux-ci doivent consacrer à l'ensemble sont les problèmes les plus fréquents dans les coopératives de tous les programmes.

Quelques coopératives ont éprouvé des difficultés financières.

De l'avis des gestionnaires des coopératives du PFCH, plus de 17 p. 100 des coopératives ont éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années. Les chiffres concernant les coopératives aux termes de l'article 61 (20,1 p. 100) et de l'article 95 (24,5 p. 100) sont un peu plus élevés.

Les gestionnaires des coopératives du PFCH signalent deux sources importantes de difficulté financière, soit des taux élevés d'inoccupation (62,2 p. 100) et des dépenses excessives (44,4 p. 100). Les gestionnaires des ensembles de l'article 61 (46,2 p. 100) et de l'article 95 (42,9 p. 100) jugent que les difficultés financières sont largement attribuables à une gestion inefficace.

Les gestionnaires des coopératives ont également éprouvé de la difficulté à satisfaire les besoins d'aide financière à court terme des occupants ayant perdu leur revenu. Au moins 20 p. 100 des gestionnaires ont indiqué qu'ils étaient dans l'incapacité de procurer de l'aide financière à court terme aux occupants ayant besoin d'une aide temporaire. Selon les gestionnaires, le problème est particulièrement grave pour les coopératives de l'article 61, puisque 56 p. 100 des gestionnaires se trouvent dans l'impossibilité de fournir une aide financière à court terme. Par contre, 59 p. 100 des gestionnaires des coopératives de l'article 95 pensent être en mesure de fournir une aide temporaire chaque fois que cela est nécessaire.

Les coûts de fonctionnement du logement coopératif se comparent favorablement à ceux du logement public et du logement sans but lucratif.

Selon le genre de programme, les coûts moyens de fonctionnement du logement public et du logement sans but lucratif varient de 3 300 $ à 6 500 $ comparativement à moins de 3 300 $ pour tous les genres de programmes de logement coopératif.

MÉCANISME DU PHI

Les taux d'intérêt réels sur les PHI ont été plus élevés que prévus, mais se comparent favorablement aux taux d'intérêt réels réalisés sur d'autres investissements de 1985 à 1989.

À long terme, l'économie de coût découlant des taux d'intérêt réels moins élevés sur les PHI dépendra largement de la fluctuation des taux de rendement réels sur d'autres formes d'investissement, durant la période d'amortissement. Il reste à savoir si les années 80 marquent le début d'une période de taux d'intérêts réels plus élevés que ceux des années 60 et 70.

On pourrait apporter certaines modifications au PHI afin de susciter plus d'intérêt chez les investisseurs et la concurrence.

Premièrement, un engagement face au PHI pourrait être pris afin de dissiper l'incertitude associée à la nature expérimentale du programme actuel. Deuxièmement, une série de paiements garantie permettrait d'éviter cette hésitation face au risque de paiement anticipé en cas de défaut. Troisièmement, un volume plus élevé de titres PHI susciterait davantage l'intérêt des investisseurs. Enfin, de meilleurs renseignements, des examens externes du PHI et une commercialisation visant les responsables de l'élaboration des stratégies d'investissement rendraient les PHI plus attrayants.

Le concept actuel du Programme PHI offre une meilleure protection contre les défauts comparativement à un PHI sans facteur d'atténuation ou à un PHI avec un indice des loyers du marché local ou sans facteur d'atténuation.

Au cours d'un essai effectué dans le cadre des scénarios 2 et 3, le programme actuel a connu un taux moins élevé de défauts et de demandes de règlement présentées au FAH par rapport aux deux autres variantes du programme. Cette constatation s'appuie sur des simulations du modèle d'analyse des risques PHI.

Le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) est protégé contre le risque de défaut associé à l'utilisation d'un PHI dans le cadre des deux scénarios économiques vérifiés. Le troisième scénario entraînerait cependant une dette éventuelle.

Ces résultats sont fondés sur des simulations effectuées au cours de l'analyse des risques liés au PHI. Ils ne portent que sur les risques de défaut associés à l'utilisation d'un PHI. Les autres risques de défaut reliés à d'autres facteurs tels qu'une mauvaise gestion, un entretien laissant à désirer ou des vices de construction n'ont pas été retenus, dans cette analyse.

Aux termes du programme actuel, il n'y a eu aucun défaut dans le scénario 1 où l'on suppose, entre autres, que les loyers du marché augmentent en moyenne à un rythme plus rapide que celui de l'inflation. Le nombre de demandes de règlement présentées au FAH a été minime, soit 0,1 p. 100 des coûts d'immobilisations, lorsqu'il est supposé que les loyers du marché suivent en moyenne le taux d'inflation.

Les demandes de règlement présentées au FAH ont cependant augmenté dans le scénario 3, où l'on supposait que les loyers du marché, en moyenne, n'augmentent pas au même rythme que l'inflation. Ces demandes de règlement plus nombreuses entraîneraient une dette éventuelle égale à 2,8 p. 100 des coûts d'immobilisations. De plus, dans ce scénario, les cotisations au Fonds de stabilisation étaient insuffisantes.

Les scénarios économiques étaient tous quelque peu arbitraires. Ils visaient principalement à déterminer une fourchette de risques de défauts et la sensibilité de ces risques aux différentes hypothèses. Durant l'interprétation de ces résultats, les responsables de l'élaboration des lignes de conduite devront par conséquent réévaluer les probabilités de chaque scénario.

Le Fonds de stabilisation représente un important mécanisme de sécurité servant à protéger le Fonds d'assurance hypothécaire contre les pertes.

Les simulations réalisées avec le modèle d'analyse de risques liés au PHI ont montré que les coopératives faisaient appel fréquemment au Fonds de stabilisation pour éviter les cas de défaut et qu'il en résultait des coûts pour le Fonds d'assurance hypothécaire.

EFFICIENCE

La conception du PFCH constitue une façon plus efficiente de produire des coopératives d'habitation que les programmes des articles 61 et 95.

On évalue à 283 507 613 $ le coût de l'aide directe que le gouvernement fédéral a consenti aux 369 ensembles ayant bénéficié d'un PHI entre 1986 et 1989. Ce chiffre actualisé n'inclut pas l'aide additionnelle accordée sous forme de suppléments-logements. Le calcul des valeurs actualisées pour le PFCH et deux variantes (ayant trait uniquement aux coopératives du PFCH) révèle que la valeur actualisée de l'aide fournie s'élève, par logement, à 24 831 $ pour le PFCH, à 39 807 $ pour le programme aux termes de l'article 61 et à 30 414 $ pour le programme aux termes de l'article 95.

Les coûts reliés à la valeur actualisée pour les coopératives du PFCH récemment aménagées sont plus élevés que ceux des coopératives du PFCH datant du début du programme.

De 1986 à 1989, la valeur actualisée, par logement, de l'aide fédérale accordée aux coopératives PHI est passée de 22 394 $ à 29 461 $ en dollars constants de 1989. Il s'agit là d'une augmentation de 32 p. 100.

En tout et partout, le programme actuel est plus efficient qu'un programme avec PHI sans facteur d'atténuation ou qu'un programme avec PHI offrant une aide indexée sur un indice des loyers du marché ou sans facteur d'atténuation.

Les simulations réalisées dans le cadre du modèle d'analyse des risques PHI indiquent qu'en vertu du scénario 2, le PFCH sans taux d'atténuation et le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché sans atténuation s'avèrent moins coûteux. Cependant, le coût de ces variantes de programme a augmenté considérablement lorsqu'on a tenu compte d'un scénario pessimiste et a excédé ceux du programme actuel du PFCH. La vulnérabilité financière des PHI sans facteur d'atténuation se traduit par une augmentation importante de l'ensemble des coûts pour atteindre 61,9 p. 100 du coût d'immobilisation selon le scénario économique 3 en raison des pertes subies par le FAH et le Fonds de stabilisation.

Un programme avec PHI, sans prime versée au FAH ou au Fonds de stabilisation, en vertu duquel on accorderait une aide complémentaire permettant d'éviter les défauts (comme un programme avec injection de fonds) serait plus efficient que le programme actuel avec PHI.

D'après les simulations réalisées pour cette analyse, les coûts reliés à un programme du PFCH avec injection de fonds seraient inférieurs à ceux de l'actuel programme du PFCH puisqu'on éliminerait les coûts inhérents aux défauts. Les

économies qui seraient réalisées grâce à un programme avec injection de fonds sont encore plus grandes à l'intérieur du scénario 3 où les cas de défauts sont plus fréquents.

Le prêt hypothécaire indexé (PHI) est un instrument de financement des coopératives plus efficient que le prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE).

Des exercices de simulation ont démontré que l'aide financière totale engagée par le gouvernement fédéral est invariablement plus élevée lorsque les coopératives sont financées au moyen du PHPE comparativement au PHI.

B. Conclusions

Cette section présente donc les principales conclusions sur le sujet.

Raison d'être explicite du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) de 1986.

Le programme fédéral des coopératives d'habitation, qui fut officiellement lancé en 1986 à titre expérimental pour une période de cinq ans, visait l'objectif suivant :

- fournir de l'aide à l'habitation coopérative afin de favoriser la sécurité d'occupation pour les ménages incapables d'accéder à la propriété.

Les données recueillies semblent indiquer des problèmes de sécurité d'occupation pour les ménages de revenu modéré incapables d'accéder à la propriété. On estime qu'un maximum de 10 p. 100, soit 329 000 ménages-locataires éprouvent chaque année des problèmes de sécurité d'occupation. De plus, compte tenu des taux d'intérêt hypothécaires, de 30 à 60 p. 100 des ménages-locataires dont le revenu est supérieur au PRBI ne peuvent accéder à la propriété. En outre, les ménages à faible revenu qui auraient vraisemblablement de la difficulté à accéder à la propriété éprouvent davantage de problèmes de sécurité d'occupation.

Il reste à savoir si le PFCH dans sa forme actuelle est le meilleur et unique moyen de résoudre les problèmes de sécurité d'occupation abordés ci-dessus.

Premièrement, le programme actuel ne semble pas procurer une meilleure sécurité d'occupation que le marché locatif privé. La sécurité d'occupation dans le secteur des coopératives est perçue de la même façon que sur le marché locatif privé. D'une certaine façon, cela n'a peut-être rien d'étonnant puisque les occupants des coopératives du PFCH payent, au moins initialement, les loyers du marché et que les loyers élevés par rapport au revenu et non pas les expulsions

expliquent les problèmes de sécurité d'occupation chez les locataires venant de déménager.

Deuxièmement, l'incapacité d'accéder à la propriété ne semble pas toucher tous les occupants. Près de la moitié des occupants LNPR seraient en mesure d'assumer les coûts d'une maison modeste (s'ils disposaient de la mise de fonds initiale). En effet, les occupants quittant leur logement disent le plus souvent qu'ils ont acheté une maison. Étant donné que le programme reçoit d'énormes subventions, il convient d'aborder la question d'un meilleur ciblage de la composante LNPR. Dans la mesure où ces ménages désirent continuer d'occuper un logement coopératif, l'offre éventuelle de logements pour les ménages incapables d'acheter un logement s'en trouve réduite, d'autant que l'offre est déjà limitée.

Troisièmement, le PFCH ne semble pas aider les ménages dont le revenu est supérieur au PRBI mais inférieur au revenu nécessaire pour payer les loyers du marché. Les résultats de l'enquête indiquent l'existence d'une brèche dans l'échelle des revenus des occupants des coopératives du PFCH. Même légère, cette brèche entraîne des répercussions, puisque ces ménages, inadmissibles à l'aide du logement social, ne peuvent pas accéder à la propriété et sont plus vulnérables aux problèmes de sécurité d'occupation que les ménages de revenu plus élevé. Le ciblage des logements coopératifs LNPR vers les ménages dont le revenu se situe entre le PRBI et le niveau nécessaire pour payer les loyers du marché exigerait soit une légère subvention supplémentaire pour les ménages de cette échelle de revenus, soit une modification des droits d'occupation (c'est-à-dire l'établissement des droits au-dessous des niveaux loyers du marché).

Quatrièmement, le nombre de ménages éprouvant des problèmes de sécurité d'occupation, indique que la production de logements supplémentaires ne peut résoudre chaque année qu'une toute petite partie du problème. Manifestement, il y a peut-être d'autres façons d'aborder le problème.

L'évaluation a également examiné la raison d'être définissant le Programme fédéral des coopératives d'habitation comme un instrument pour fournir des logements bénéficiant d'un supplément de loyer. Les listes de locataires LPR éventuels provenant des organismes locaux d'habitation servent aux coopératives comme source importante de recrutement dans deux provinces seulement. Cette situation laisse supposer des problèmes de communications entre les organismes provinciaux d'administration du logement social et les coopératives jouant le rôle d'agent d'exploitation d'un segment du parc de logements sociaux. Quoi qu'il en soit, il semble que même sans la contribution des organismes provinciaux et locaux, les coopératives fournissent de l'aide à un large éventail du groupe cible visé par le logement social. En outre, comme on l'indique dans la section suivante, il est avantageux pour

beaucoup de locataires bénéficiant d'un LPR d'habiter une coopérative. Toutefois, certains occupants bénéficiant d'un LPR connaissent des problèmes d'abordabilité.

Le PFCH fournit un parc de logement de longue durée. Certaines portions de ce parc bénéficient du Programme de supplément de loyer pour de longues périodes, contrairement aux logements locatifs privés qui ne participent au Programme que pour des périodes de cinq ans ou moins.

Enfin, une autre raison d'être explicite du PFCH était de faire l'expérience d'un instrument hypothécaire innovateur, le prêt hypothécaire indexé (PHI). L'évaluation a permis de formuler plusieurs conclusions favorables relativement à l'essai du PHI.

Le PHI a permis à la SCHL d'offrir des taux d'intérêt réel moins élevés que ceux associés à d'autres investissements pendant la même période. L'évaluation a également démontré que le PFCH et son PHI constituaient une option plus efficiente que les programmes précédents qui utilisaient l'habituel prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE). Enfin, l'évaluation a conclu que dans deux scénarios économiques sur trois, le PHI protégerait le FAH contre des risques additionnels associés à un défaut de remboursement.

Par ailleurs, cinq ans est une courte période pour évaluer le rendement à long terme d'un instrument comme le PHI dont la durée est de 30 ans. L'économie à long terme réalisée par le gouvernement est largement fonction des tendances des taux d'intérêt réels sur une longue période et de l'influence de la conjoncture économique réelle sur le modèle des risques associés à un défaut de remboursement d'un PHI. Dans ce sens, l'expérience du PHI se poursuit à mesure que les ensembles d'habitation existants prennent de l'âge. Une autre réussite relative à cet essai de cinq ans est donc la production d'un groupe suffisant d'ensembles d'habitation financés grâce à un PHI pour permettre l'étude de son rendement à long terme.

<u>Raisons d'être associées au logement coopératif</u>

L'évaluation a montré que le Programme fédéral a permis de bâtir un parc considérable de logements à loyer modéré. Bien que les avantages sociétaux soient plus difficiles à évaluer, l'évaluation a permis de constater le haut niveau de participation des occupants des coopératives de même que, pour beaucoup d'entre eux, l'acquisition de compétences, d'expérience et d'habiletés professionnelles utiles grâce à cette participation à la vie coopérative. Ces constatations valent aussi bien pour les occupants LPR que pour les occupants LNPR. L'évaluation a également démontré l'importance des bénéfices financiers découlant de la participation autogérée des locataires des coopératives entraînant des dépenses de fonctionnement moins élevées que

celles des ensembles d'habitation du secteur public et du secteur sans but lucratif. Bien que la tâche de gérer le processus de participation bénévole semble poser certains défis, il semble que la vie dans une coopérative d'habitation plaise à la plupart des occupants. Par contre, l'évaluation n'a pas réussi à démontrer l'effet marqué des coopératives d'habitation sur les collectivités dont elles font partie.

Bien que l'évaluation ait fait ressortir un certain nombre d'avantages inhérents aux coopératives d'habitation, ces avantages ne se traduisent pas nécessairement en des avantages sociétaux plus généreux et ils doivent être soupesés par rapport aux coûts non négligeables que la production de logements coopératifs entraîne pour le gouvernement fédéral. Il existe peut-être d'autres façons de procurer ce genre d'avantages. Cependant, le logement coopératif se distingue peut-être des autres formes de logement, en ce sens qu'il réunit simultanément plusieurs genres d'avantages. Donc, compte tenu des avantages et des coûts, il faut évaluer les avantages que représente le logement coopératif, par rapport à d'autres formes d'occupation.

L'évaluation met toutefois moins bien en évidence les avantages qui découlent du principe de la diversité de revenus mis de l'avant par certaines coopératives. Même si des études de cas portant sur un certain nombre de coopératives d'habitation indiquent que la diversité de revenus au sein d'une coopérative est jugée favorablement, l'analyse des données de l'enquête menée auprès des occupants n'a pu confirmer l'existence d'un lien positif entre la diversité de revenus à l'intérieur d'une coopérative et les bienfaits que pourraient en retirer les résidents à faible revenu.

Enfin, l'hypothèse selon laquelle, avec le temps, les coopératives servent une plus grande proportion de résidents à faible revenu ne se vérifie que de façon limitée. Une comparaison pondérée des profils de revenu de résidents de coopératives de l'article 95 montre qu'une légère baisse de revenu s'est produite entre l'année 1981 et maintenant. D'autres données indiquent que les programmes des articles 61 et 95 fournissent des logements à un coût modéré mais aussi que les résidents mieux nantis n'ont pas vraiment tendance à quitter leur logement coopératif.

Des copies du rapport provisoire (356 pages)
sont disponibles de la :

Division de l'évaluation de programme
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Chemin Montréal
Ottawa
Ontario
K1A 0P7

Numéro de téléphone : (613) 748-4671

Numéro du bélinographe : (613) 745-1741